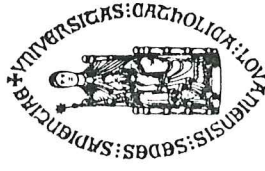


Katholieke
Universiteit
Leuven

Hoger Instituut voor de
Arbeid
E. Van Evenstraat 2e
B-3000 Leuven



STEUNPUNT W.A.V.
E. Van Evenstraat 2 B
3000 LEUVEN
Tel. 016/28.32.39

REGIONALE ONTWIKKELING IN LIMBURG

Een evaluatie van het Geïntegreerd Actieprogramma
en het Communautair Bestek (1987-1991)

Stefaan De Rynck (Eindredactie)

Auteurs

Geert Bogaert, Filip De Rynck, Stefaan De Rynck,
Erik Gos, Jozef Pacolet, Ludo Struyven, Ilse Vleugels

O.l.v. Hubert Cossey

- Leuven 1993 -

VOORWOORD

In Limburg is op enkele jaren tijd veel gebeurd.

Eind 1986 keurde de Nationale regering een herstructureringsplan goed voor de Kempense Steenkoolmijnen. De herstructureringsperiode bedroeg 10 jaar en de financiële enveloppe ongeveer 99 miljard BEF. In de steenkoolsector zouden 17 000 arbeidsplaatsen verloren gaan. Samen met de reeds hoge, vooral vrouwelijke werkloosheid, stond Limburg voor een enorme uitdaging: mijnen sluiten, reconversie, structurele werkloosheid, opleiding en werkgelegenheid stimuleren.

Verschillende partners, de Vlaamse regering, de Nationale regering, het Provinciebestuur van Limburg en de Europese Commissie, sloegen de handen in elkaar en tekenden een gemeenschappelijke verklaring in april 1987. In het *Toekomstcontract* voor Limburg wordt afgesproken om 'alles in het werk te stellen de werkgelegenheid in Limburg zodanig te stimuleren dat, zo snel mogelijk en ten laatste binnen 10 jaar vanaf de ondertekening van het akkoord, de volledige werkloosheid in Limburg zeer gevoelig wordt verminderd'. Hiertoe moet de werkgelegenheid en de participatie aan opleiding en onderwijs gestimuleerd worden.

Het *Geïntegreerd Actieprogramma voor Limburg* (GAPL, 1987-1991) is de belangrijkste bijdrage van de Europese Commissie in het kader van dit Toekomstcontract. Men vertrekt van het eigen ontwikkelingspotentieel in Limburg en wil tot een betere concentratie en integratie van middelen komen uit de Europese structuurfondsen en andere financiële instrumenten. De bedoeling is bijstand te verlenen en stimulerend op te treden naar de industriële expansie en ontwikkeling, toerisme, toegepast wetenschappelijk onderzoek, beroepsopleiding, herintegratie van werklozen in het arbeidsproces, de economische infrastructuur, de land- en tuinbouw.

Om het management en de coördinatie van het programma te waarborgen werd de Permanente Werkgroep Limburg (PWL) als officieel toezichtscomité opgericht, samen met drie lokale comités voor de invulling van de subprogramma's (ESF, EFRO, EGKS).

Intussen werd het GAPL uitgevoerd. Honderden projecten en acties zijn uitgevoerd op het vlak van economische ontwikkeling, stimulering van KMO's, wetenschappelijk onderzoek en technologietransfert, toerisme, beroepsopleiding van werkzoekenden en werknemers, ... Nieuwe instellingen werden gecreëerd:

de Limburgse Investeringsmaatschappij (LIM), de Begeleidingsdienst Limburgs Mijng gebied (BLM), de Sociale Investeringsmaatschappij (SIM).

Door de Europese en Vlaamse Overheid werd aan het Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA, KU Leuven) en de Vrije Universiteit Brussel (VUB) gevraagd om een *evaluatie* van het Geïntegreerd Actieprogramma voor Limburg, in het kader van het Toekomstcontract, te maken.

Bij de uitvoeringsmodaliteiten van het programma is het evaluatieluik duidelijk opgenomen: 'de Belgische instanties zullen in overleg met de Commissie een methode uitwerken om de gecombineerde resultaten van de verschillende maatregelen met het oog op de verwezenlijking van de doeleinden van het GAPL te analyseren'. Het eindrapport moet een analyse bevatten, uitgedrukt in macro-economische termen, van het gecombineerd effect van de diverse acties met betrekking tot de doelstellingen.

Door de hervorming van de Structuurfondsen werd het Communautair Bestek 1989-1991 voor Limburg goedgekeurd, een inhoudelijke verderzetting van het GAPL. Ook in dit kader worden evaluaties voorzien in de vorm van macro-economische indicatoren, zoals bruto binnenlands produkt, tewerkstelling, loon, produktiviteit, arbeidsaanbod, investeringen. Beschrijvende analytische studies en onderzoeken van kwalitatieve aard kunnen een evaluatieve bijdrage vormen.

De evaluatie zal dus betrekking hebben op het GAPL en het Communautair Bestek 1989-1991, binnen het ruimer kader van het Toekomstcontract.

Vanuit Vlaamse en Limburgse partners zijn *aanvallende verwachtingen* t.a.v. de evaluatie geformuleerd. Zo werd een sectorstudie gevraagd over de ontwikkeling van vraag en aanbod in de quartaire sector, de uitbouw van een instrument om de overgang van school naar de arbeidsmarkt te registreren, een diepgaande evaluatie van verschillende soorten opleidingsinitiatieven, en van projecten gericht op alternatieve tewerkstelling. Deze verschillende ambities waren soms moeilijk te combineren.

Deze evaluatie werd uitgevoerd door *verschillende onderzoeksgroepen*.

De VUB (Van den Panhuizen) kreeg de analyse van het economisch gebeuren, het investeringsbeleid, het wetenschappelijk en technologisch potentieel in Limburg toebedeeld. Deze opdracht werd slechts gedeeltelijk uitgevoerd. Andere onderzoeksinstellingen (HIVA, EHL) hebben deelopdrachten overgenomen. Mede hierdoor heeft de afwerking van dit synthesesrapport vertraging opgelopen. Ook het sectorieel toerismebeleid werd door de VUB (Bollaert) uitgewerkt. De Economische Hogeschool Limburg (EHL, Mercken) analyseerde het ondersteuningsbeleid voor KMO's. Het Limburgs Instituut voor Onderwijsonderzoek en -oriëntatie (LIOO, Willems) bekeek de onderwijssituatie van migranten in het secundair onderwijs en de arbeidsmarktpositie van uitvallers en schoolverlaters.

Het Vervolmakingscentrum voor Overheidsbeleid en Bestuur en de Afdeling Bestuurswetenschap (KU Leuven, De Rynck) maakten een evaluatie van de bestuurlijke organisatie van het Limburgse reconversiegebeuren.

Het HIVA onderzoekt de evolutie van de Limburgse arbeidsmarkt, het opleidingsbeleid, de inzet van alle financiële middelen, de quartaire sector en kreeg de globale coördinatie van het gehele onderzoek en het syntheserapport.

Dit *syntheserapport* is geen uitgebreide weergave van de talloze projecten, acties en initiatieven die werden gepland, gewikt en gewogen, werden uitgevoerd en voltooid. Het is geen verhaal van de soms mateloze, enthousiaste en vernieuwende inzet van vele mensen in verschillende organisaties en op verschillende niveaus. Wellicht kan elkeen - en sommigen ongetwijfeld - hierover een eigen roman schrijven. Hun individuele en collectieve inzet zal onvoldoende tot uiting komen. Dit rapport is ook maar een beperkte weergave van de vele onderzoeksactiviteiten, de discussies en bijstellingen, de grondig onderschatte investeringen in het verzamelen van onontbeerlijk basismateriaal, ... Meer inhoudelijke informatie is te vinden in de verschillende deelrapporten, die aan het eind van dit rapport opgesomd staan.

In dit rapport willen we wel een inzicht geven in de ondernomen acties, de ingezette middelen, de effecten op de economie, de arbeidsmarkt en het opleidingsaanbod, en in de bestuurlijke organisatie.

De *structuur* van het rapport is dan ook als volgt opgebouwd.

Vooreerst geven we - voor de eventueel nog niet ingewijde lezer - een kort overzicht van de ontwikkeling van Limburg op economisch, demografisch en sociaal vlak. De *reconversieproblematiek* wordt in een historisch kader gesitueerd.

Vervolgens schetsen we chronologisch de uitgevoerde programma's, en geven we een kort overzicht van de ingezette *middelen* en een organogram van de betrokken instellingen.

In hoofdstuk 2 bieden we een overzicht van de ingebrachte *middelen*. De gereconstrueerde middelen worden in een typologie van beleidsacties ondergebracht. Op enkele plaatsen geven we illustratief een overzicht van enkele initiatieven, zodat de lezer een goed inzicht krijgt in de ondernomen acties.

De drie volgende hoofdstukken geven een overzicht van de voornaamste inhoudelijke resultaten op *economisch vlak* (productie- en vraagfactoren, productiestructuur van ondernemingen, economische activiteiten), op het vlak van de *arbeidsmarkt* (ontwikkeling van de aanbod- en vraagzijde, met de werkloosheid), de evolutie, financiering, aanbod en effectiviteit van het *opleidingsbeleid*.

In de hoofdstukken over economie en over opleidingen worden de voornaamste resultaten van enkele deelstudies samengevat. Het betreft de toeristische sector, het wetenschappelijk en technologisch potentieel, de sociale economie en de problematiek onderwijs-arbeidsmarkt.

Hoofdstuk 6 behandelt de *bestuurlijke organisatie* van het reconversieproces. Welke organisaties zijn ingezet, hoe zijn de vele initiatieven gestructureerd op de verschillende bestuurlijke niveaus? Hoe hebben deze structuren gewerkt vanuit effectiviteitsoogpunt, democratische controle en integratie?

Het laatste hoofdstuk bevat conclusies en vraagstellingen naar de toekomst.

De uitwerking van dit evaluatierapport is het *werk van veel mensen* geweest. Voor de soms lastige en uitvoerige informatieverzameling is beroep gedaan op medewerkers van de PWL, SIM, GOM, de Administratie voor Economie en Werkgelegenheid, Mijnwezen, de Europese diensten.

Verschillende databanken zijn opgevraagd; voor de beschrijving en evaluatie van de bestuurlijke organisatie zijn tientallen mensen bevroegd. De evaluatie van het onderwijs- en vooral opleidingsbeleid vergde de medewerking van scholen en opleidingsinstituten. De BLM en de VDAB hebben uitvoerige gegevens ter beschikking gesteld.

We danken hen voor de vlotte medewerking en de wellicht aangedane last.

Een stuurgroep, o.l.v. B. Verbrugghe, heeft het onderzoek georiënteerd, de vooreringen besproken, en voor bijstellingen gezorgd.

Onderzoekers en begeleiders hebben gepoogd de nodige basisgegevens te verzamelen, volgens wetenschappelijke methodes te wikken en te wegen, hebben hun bevindingen neergelegd in deelrapporten. Ze vormen de bouwstenen van dit syntheserapport.

Onze opdrachtgevers, de Europese Commissie, de PWL en de SIM hebben dit werk met raad en daad en geduld ondersteund. We hopen dat deze evaluatie van het verleden inspirerend en motiverend voor de toekomst mag werken.

H. Cossey
Directeur HIVA

INHOUD

Lijst van afkortingen

xiii

Hoofdstuk 1 / De reconversieproblematiek in Limburg : situering van het probleem en van het beleid		5
1.	Historische situering	5
1.1	Economische evolutie	5
1.2	Demografische evolutie	6
1.3	Sociale evolutie	6
1.4	Besluit	7
2.	Algemeen overzicht van de beleidsmaatregelen	7
2.1	De eerste herstructureringsfase van KS	7
2.2	De tweede herstructurering van KS	9
2.3	Het 'toekomstcontract'	10
2.4	De actualisering van het Toekomstcontract	13
2.4.1	Eerste fase van de actualisering van het Toekomstcontract (september 1989)	13
2.4.2	Tweede fase van de actualisering van het Toekomstcontract	14
2.5	Chronologisch overzicht van de voornaamste beslissingen	15
2.6	De Europese inbreng	16
2.6.1	Het Geïntegreerd Actieprogramma (1987-1991)	16
2.6.2	Het Communautair Bestek (doelstelling 2, 1989-1991)	19
2.6.3	De Communautaire initiatieven Rechar en Stride	20
2.6.3.1	Rechar (1990-1993)	20
2.6.3.2	Stride (1991-1993)	21
3.	Besluit	21

Hoofdstuk 2 / Inventaris van de reconversiemiddelen
23
Inleiding
23
1. Conceptueel kader voor de reconversiesteun
23
2. Typologie van de reconversiesteun
25
2.1 Analyse van de middelen voor de sociale reconversie
26
2.1.1 Beroepsopleiding, begeleiding en onderwijs
27
2.1.2 Inkomensondersteuning
29
2.1.3 Sociale infrastructuur
30
2.2 Analyse van de middelen voor de economische reconversie
30
**2.2.1 Lokale ontwikkelingsinitiatieven (dienst- en advies-
verlenende instanties)**
31
2.2.2 Economische infrastructuur
32
2.2.3 Directe ondersteuning van productieve investeringen
33
3. Slotbedenkingen
34
3.1 Globale inzet van de middelen
34
3.2 'Integratie'
36
3.3 Additionaliteit
36
3.3.1 Inleiding
36
3.3.2 Verificatie voor Limburg
38
3.4 Beleidsconclusies
39

**Hoofdstuk 3 / Ontwikkeling van de voornaamste economische indicatoren
in Limburg**
41
1. Referentiekader
41
2. Produktiefactoren
43
2.1 Produktiefactor arbeid
43
2.2 Produktiefactor kapitaal
43
2.2.1 Risicokapitaal (NIM, GIMV, LIM, KS)
43
**2.2.2 Investeringssteun (expansiewetten, fiscale maatregelen,
leningen, ...)**
43
2.2.3 Autofinanciering
45
2.3 Infrastructuur
49
2.3.1 Industrierreinen
49
2.3.2 Communicatie-infrastructuur
49
2.3.3 Bedrijvencentra en handelsinfrastructuur
49
2.4 Produktiefactor kennis (Onderzoek en Ontwikkeling)
50

3.	Vraagfactoren	53
3.1	Ondersteuning van de binnenlandse vraag	53
3.2	Ondersteuning van de exportvraag	54
4.	Bedrijfsstrategie, -structuur en rivaliteit	55
4.1	Structuur van de ondernemingen en sectoren	55
4.1.1	Evolutie van het aantal werkgevers	55
4.1.2	Evolutie van het aantal werknemers	56
4.2	Nieuwe investeringen	58
4.3	Economische activiteiten	59
5.	Netwerken van sectoren	61
6.	Conclusies	67
6.1	Overzicht van de evoluties in de belangrijkste economische indicatoren	67
6.2	Is op basis van de boven aangehaalde economische indicatoren de economische structuur in de periode vanaf 1987 al dan niet versterkt ?	69
6.3	Impact van de overheidsmiddelen	70
6.4	Slotbemerkingen	70

Hoofdstuk 4 / Evoluties in de arbeidsmarkt

73

1.	Jobcreatie	73
1.1	Gesalarieerde tewerkstelling	75
1.2	Zelfstandige tewerkstelling	78
1.3	Besluit	78
2.	Analyse van de jobcreatie	79
2.1	Deeltijds-interim-voltijds	79
2.2	Sectorale samenstelling van de tewerkstelling	80
2.3	Het werkgelegenheidstekort	83
3.	De evolutie in de werkloosheid	85
3.1	Diverse definities	85
3.2	De werkloosheid volgens de Europese definitie	85
3.3	De shift-share analyse van het aantal UVW's	88
3.4	Verruiming van de definitie	88
3.5	Besluit	90
4.	Tewerkstellingsvooruitzichten	91
4.1	Voorspelling van het arbeidsaanbod en behoeften aan bijkomende jobs	91

4.2	Extrapolatie van de nationale trends voor tewerkstelling	94
4.3	Sterkte van het huidige en toekomstige sectoraal weefsel	96
4.3.1	Industrie	96
4.3.2	Private diensten	98
4.3.3	Publieke diensten	98
5.	Conclusies	101

Hoofdstuk 5 / Beroepsopleiding en begeleiding 103

1.	Inleiding en onderzoekskader	103
1.1	Inleiding	103
1.2	Opzet en methode van evaluatie	104
1.3	Indicatoren voor evaluatie	104
2.	Deelname aan het opleidingsaanbod in Limburg	105
2.1	Globale evolutie	105
2.2	Evolutie van de participatiegraad in vergelijking met de rest van Vlaanderen	105
2.3	Evolutie per opleidingscircuit	108
3.	Ontwikkelingen per sector en subsector	109
4.	Deelname van werkzoekenden en zwakke doelgroepen	111
4.1	Werkzoekenden	111
4.2	Gewezen mijnwerkers	113
4.3	De zwakke doelgroepen op de arbeidsmarkt	115
5.	Het effect op de individuele arbeidsmarktpositie	118
5.1	Doorstromingsresultaten voor de mijnwerkers in de herscholingsoperatie	118
5.2	Doorstromingsresultaten van aanbodgerichte en vraaggerichte opleidingen	118
5.3	Het effect van de VDAB-beroepsopleiding en de schakelopleidingen	119
6.	De rol van de Europese steunverlening	120
6.1	Het probleem van de co-financiering	120
6.2	EG-steun voor de VDAB	121
6.3	EG-steun voor het OSP	124
6.4	EG-steun voor de CMO's	125
6.5	EG-steun voor de derden	126
7.	Samenvatting en besluit	127

Hoofdstuk 6 / De bestuurlijke organisatie
131
Inleiding
131

1. Bepalende factoren voor de bestuurlijke relaties binnen Vlaanderen
 - 1.1 Het Toekomstcontract en de Permanente Werkgroep Limburg 132
 - 1.2 De relatie tussen Vlaamse Regering, GOM en provinciebestuur 133
 - 1.3 Nieuwe instellingen : SIM, BLM en LIM 135
 - 1.3.1 Sociale Investeringsmaatschappij (SIM) 135
 - 1.3.2 De Begeleidingsdienst Limburgs Mijngedied (BLM) 137
 - 1.3.3 De Limburgse Investeringsmaatschappij (LIM) 138
 - 1.4 Het functioneren van het partnerschap : de sturing van de relaties 139
 - 1.4.1 Algemene factoren 139
 - 1.4.2 Partijpolitiserings 139
 - 1.4.3 De reconversiemanager 140
2. De invloed en positie van de Europese Commissie 141
 - 2.1 Het interne partnerschap op Europees niveau 141
 - 2.2 De lokale coördinatiecomités 142
 - 2.3 Europese invloed op het beleidsproces 143
3. Algemene evaluatie : 'integratie' en 'democratie' 144
 - 3.1 Integratie en coördinatie 145
 - 3.2 Democratische controle en legitimiteit 148

Hoofdstuk 7 / Conclusies en aanbevelingen
153

1. Economische evolutie 154
 - 1.1 Economische sterktes 154
 - 1.2 Economische zwaktes 155
2. Evolutie op de arbeidsmarkt 156
 - 2.1 Sterktes van de arbeidsmarkt 156
 - 2.2 Zwaktes van de arbeidsmarkt 157
3. Beroepsopleiding en begeleiding 157
 - 3.1 Sterktes in het opleidingsbeleid 157
 - 3.2 Zwaktes in het opleidingsbeleid 158
4. Bestuurlijke organisatie 159
 - 4.1 Sterktes van de bestuurlijke organisatie 160
 - 4.2 Zwaktes van de bestuurlijke organisatie 161

5.	Enkele bedenkingen over de effectiviteit	162
5.1	Jobcreatie	162
5.2	Het werkloosheidsoverschot	163
5.3	Het Europese perspectief	165
5.4	De ex-mijnwerkers	165
6.	Aanbevelingen	166
6.1	Een ruimtelijk kader	166
6.2	Aanbevelingen voor de economische ontwikkeling en voor de werkgelegenheid	166
6.3	Aanbevelingen voor het opleidingsbeleid	169
6.4	Aanbevelingen voor de bestuurlijke organisatie	172

Bijlage 1 / Lijst van deelrapporten	177
--------------------------------------------	------------

Bijlage 2 / De werkloosheid in Limburg en Vlaanderen, 1983-1991	179
------------------------------------------------------------------------	------------

LIJST VAN AFKORTINGEN

BLM	Begeleidingsdienst Limburgs Mijngebied
BBP	Bruto Binnenlands Product
CB	Communautair Bestek
CMO	Centrum voor Middenstandsopleiding
CVP	Christelijke Volkspartij
DWI	Dr. Willemsinstituut
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
EHL	Economische Hogeschool Limburg
EIB	Europese Investeringsbank
EOGFL-O	Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling oriëntatie
ESF	Europees Sociaal Fonds
GAP(L)	Geïntegreerd Actieprogramma (Limburg)
GE(S)CO	Gesubsidieerde Contractueel
GIMV	Gewestelijke Investeringsmaatschappij voor Vlaanderen
GO	Grote onderneming
GOM	Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij
IBO	Individuele Beroepsopleiding
IMEC	Interuniversitair Micro-Electronica Centrum
IMO	Instituut voor Materiaalonderzoek
IUAP	Interuniversitaire Attractiepool
IWONL	Instituut voor Wetenschappelijk Onderzoek in Nijverheid en Landbouw
KIHL	Katholieke Industriële Hogeschool voor Limburg
KKP	Koopkrachtpariteiten
KMO	Kleine en Middelgrote Onderneming
KS	NV Kempense Steenkoolmijnen
LIF	Landbouwinvesteringsfonds
LIM	Limburgse Investeringsmaatschappij
LIOO	Limburgs Instituut voor Onderwijsonderzoek en -oriëntatie
LISEC	Limburgs Studiecentrum voor Ecologie

LISO	Limburgs Instituut voor Samenlevingsopbouw
LOOA	Limburgs Overlegplatform Onderwijs Arbeid
LUC	Limburgs Universitair Centrum
NFWO	Nationaal Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek
NIM	Nationale Investeringsmaatschappij
NWW	Niet-werkende werkzoekende
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OP	Operationeel Programma
OSP	Onderwijs Sociale Promotie
O&O	Onderzoek en Ontwikkeling
PVTIL	Provinciaal Verbond voor Toerisme Limburg
PWL	Permanente Werkgroep Limburg
RIZIV	Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering
RSVZ	Rijksdienst voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen
RSZ	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
RVP	Rijksdienst voor Pensioenen
SIM	Sociale Investeringsmaatschappij
SP	Socialistische Partij
SPL	Strategisch Plan Limburg
STC	Subregionaal Tewerkstellingscomité
STD	Subregionale Tewerkstellingsdienst
TCL	Toekomstcontract voor Limburg
TOL	Toekomstcontract en Opleiding voor Limburg
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VIA	Vervolmakingscentrum voor Industriële Applicatie
VZW	Vereniging zonder Winstoogmerk
UVW	Uitkeringsgerechtigde volledig werkloze
VIZO	Vlaams Instituut voor het Zelfstandig Ondernemen
VKW	Vereniging van Kristelijke Werkgevers

INLEIDING

De opdracht van dit onderzoek is om het regionaal beleid in Limburg gedurende de periode 1987-1991 te evalueren. De evaluatie van regionaal ontwikkelingsbeleid stuit echter op methodologische moeilijkheden. Er bestaat geen eenduidige methode om de effecten van het regionaal beleid af te zonderen van andere factoren die op de regionale economie inwerken. Men kan dus slechts moeizaam verbanden leggen tussen de evolutie van een aantal economische indicatoren en de ingezette middelen in het kader van het regionaal beleid, met voor Limburg de bijkomende moeilijkheid dat de bestudeerde regio klein is. Zo kan een vastgestelde groei in de tewerkstelling niet enkel te maken hebben met een gevoerd regionaal beleid, maar ook kan het een gevolg zijn van internationale en nationale trends. Deze laatste factoren kan men niet volledig isoleren. Wel bestaan er wetenschappelijke methodes om een benaderende inschatting te geven van de diverse determinanten. In dit rapport zal de shift-share analyse gebruikt worden (zie verder).

Daarnaast is een beoordeling van een economische ontwikkeling in functie van de toekomst zelden eenduidig. Omwille van het overschot op de arbeidsmarkt zou men kunnen pleiten voor arbeidsintensieve investeringen. Maar omwille van de gevoeligheid van dergelijke sectoren voor de internationale omgeving zou men op die manier de mogelijke controle op het lot van de regio (nog meer) verminderen. Welk referentiepunt dient men te gebruiken om bepaalde evoluties positief of negatief te beoordelen, en om bepaalde aanbevelingen te doen?

Een evaluatie van het regionaal beleid stuit dus vooreerst op methodologische moeilijkheden, en houdt ten tweede het gevaar in dat men al te zeer op subjectieve maatstaven steunt om bepaalde zaken te interpreteren. Als onderzoekers werden we dan ook geconfronteerd met een drievoudig probleem. Hoe maken we een analyse van de periode 1987-1991 in haar verschillende aspecten, hoe komen we tot verklaringen en verbanden, waarop baseren we ons om bepaalde voorstellen voor de toekomst te formuleren?

Dit rapport gebruikt diverse referentiepunten om de evolutie in Limburg te analyseren en te beoordelen. In de luiken over economie, arbeidsmarkt en opleiding wordt zoveel mogelijk gepoogd om de geschetste evoluties van een aantal

indicatoren te vergelijken met de periode voordien en met de evolutie in Vlaanderen of in de rest van Vlaanderen (evolutie in Vlaanderen zonder Limburg).

In elk van de hoofdstukken worden verder een aantal vaststellingen gedaan op basis van verworvenheden van de diverse disciplines, die mee bouwstenen vormen voor de globale eindevaluatie.

Een belangrijk referentiepunt voor de evaluatie zijn de beleidsdocumenten. In een aantal verklaringen en documenten spreken de beleidsvoerders zich uit over te halen doelstellingen. Voor de Vlaamse Regering is de doelstelling om de werkloosheidsgraad in Limburg tegen eind 1996 op het Vlaams gemiddelde te brengen. Anders uitgedrukt betekent dit dat Limburg eind 1996 geen werklozen 'te veel' mag tellen in vergelijking met Vlaanderen. Hiervoor dient het zogenaamde 'werkloosheidssurplus' weggewerkt te worden. De mate waarin dit gerealiseerd is in de door ons beschouwde periode is een belangrijke maatstaf om het beleid te evalueren¹.

Ook de Europese Commissie formuleert een aantal doelstellingen die ze met haar structuurfondsen wil realiseren. Het algemene doel is om de socio-economische verschillen tussen de regio's in de Gemeenschap te verkleinen. De evolutie van Limburg volgens een aantal indicatoren in vergelijking met het Communautair gemiddelde vormt dan ook een belangrijk referentiepunt.

Een kernbegrip voor het Europees regionaal beleid is de 'endogene ontwikkeling'. Dat de Commissie dit ontwikkelingsconcept naar voor schuift past in een veranderd denken over regionaal beleid. Er is een duidelijke evolutie binnen de Europese landen om het instrumentarium van het ontwikkelingsbeleid te verruimen. In de jaren '60-'70 lag de nadruk vooral op infrastructuur en op directe steun aan ondernemingen in ontwikkelingszones. Dit instrumentarium werd in hoofdzaak door de centrale regering bediend. De literatuur spreekt over een 'top down' beleid. Geleidelijk is men de nadruk gaan leggen op een aantal meer indirecte maatregelen, die het lokale sociaal-economisch weefsel moesten versterken, en die tot een endogeen gecreëerde groei moesten leiden. In het oude scenario bleef de ontwikkelingszone immers al te zeer afhankelijk van kapitaal van buiten de streek. Een nieuwe strategie moest deze kwetsbaarheid wegnemen. Deze nieuwe strategie, de 'bottom up' benadering, richt zich vooral op kleine en middelgrote ondernemingen, het aanmoedigen van een ondernemingsgeest, het valueren van het menselijk potentieel in de regio door middel van opleidingen. De stimulering van de toeristische sector, een expliciet aandachtspunt in de vele Europese programma's, past in deze geest. Het is immers de sector bij uitstek die de eigen streek als bron van welvaart wenst te gebruiken.

Het huidige regionaal beleid biedt een mix van 'top down' en 'bottom up' maatregelen. In hoeverre het beleid effectief geweest is voor het stimuleren van het

¹ Een tweede doelstelling die de Vlaamse Regering vooropstelde was om de scholingsgraad in Limburg op Vlaams niveau te brengen. Enkel de scholing van werkenden en werkzoekenden vormt het rechtstreeks voorwerp van deze evaluatie.

eigen potentieel in Limburg vormt een belangrijk onderdeel van de evaluatie. Het beleid zelf, en vooral de Europese Commissie, heeft dit immers als een doelstelling naar voor geschoven. Twee andere doelstellingen zijn verder belangrijk in de Europese beleidsdocumenten : de 'geïntegreerde benadering' en het 'partnerschap'. De geïntegreerde benadering houdt in dat de strategieën in diverse domeinen van het regionaal beleid op elkaar afgestemd dienen te worden. Ook hier is de Europese aandacht een exponent van de tijdsgeest. Meer en meer regio's, onder meer in Vlaanderen, maken werk van een strategische planning, waarin ruimtelijke, economische en sociale actielijnen naast elkaar geplaatst worden. In de Limburgse situatie vormt het Geïntegreerd Actieprogramma één van de eerste Europese pogingen om de diverse financieringsinstrumenten uit het economisch en het sociaal domein samen te brengen. De mate waarin in Limburg een 'integratieve' ontwikkeling gerealiseerd is, vormt een element van deze evaluatie.

De geïntegreerde benadering vindt haar bestuurlijke component in het 'partnerschap'. Wie immers een beleid langs verschillende paden wil bewandelen, dient diverse partners te mobiliseren. De Commissie stelt expliciet dat bij haar regionaal beleid niet enkel de nationale overheden betrokken partijen zijn, maar ook alle andere partners die de nationale overheid aanduidt. De Commissie dringt erop aan dat regionale en lokale overheden bij de voorbereiding en uitvoering van het beleid zouden betrokken worden, alsmede de sociale partners. De mate waarin dit partnerschap in de specifieke Belgische/Vlaamse context gerealiseerd is, vormt eveneens een element van deze evaluatie.

De criteria die we tot hertoe aangeduid hebben, kunnen we in twee grote categorieën onderbrengen. Bepaalde criteria houden verband met de bereikte resultaten. Hierbij nemen we de 'beleidsoutput' (initiatieven, programma's) als een gegeven en onderzoeken we de relatie tussen deze output en de al dan niet bedoelde effecten. Begrippen als 'integratie' en 'partnerschap' brengen ons op een ander spoor. Hier gaat het om een procesmatige evaluatie, die onderzoekt hoe de beleidsoutput tot stand kwam. Zo wensen we de 'zwarte doos' van het beleid te lezen, waarbij we beleidsinhoudelijke en institutionele veranderingen beschrijven en beoordelen. Ook het formuleren van beleidsdoelstellingen op zich, een cruciale factor om de beleidsoutput te begrijpen, wordt geëvalueerd. De kernvraag rijst immers of het officiële doel om het 'werkloosheidssurplus' weg te werken, bereikbaar is via het ingezette regionale beleidsinstrumentarium.

De evolutie in de economische indicatoren geconfronteerd met een inzet van de middelen, de evolutie in het opleidingsbeleid als gevolg van de ontwikkelingsprogramma's, het werkloosheidsoverschot, het endogene potentieel, geïntegreerde benadering, partnerschap : zo zijn op algemene wijze de diverse criteria voor de evaluatie in dit rapport aangeduid. Ongetwijfeld bevat het nog andere elementen en uitspraken die uit de deelstudies naar voor gekomen zijn. Opvallend aan de criteria is dat vooral de endogene ontwikkeling, de integratie en het partnerschap, drie steunpilaren van het Europees regionaal beleid, vage begrippen zijn. Vaak worden ze verschillend gedefinieerd, wat een evaluatie van hun realisatie niet

vergemakkelijk. Maar ook heel wat kwantitatieve criteria uit dit rapport, die vaak evenmin tot een eenduidige interpretatie leiden, zullen wellicht aan een hevige discussie onderworpen worden. Het onderzoeksteam hoopt dat dit rapport de discussie kan opwekken én verhelderen.

HOOFDSTUK 1

*De reconversieproblematiek in Limburg : situering van het probleem en van het beleid*¹

1. Historische situering

1.1 Economische evolutie

Na de tweede wereldoorlog kende de Limburgse steenkoolexploitatie haar hoogtepunt. De behoefte aan energie was immers bijzonder groot voor het heropstarten van de Belgische industrie. In 1950 kende de tewerkstelling het historisch maximum van 44 000 werknemers. Tegen het einde van de jaren '50 daalde de vraag naar steenkool echter : de stocks stapelden zich op en de prijs zakte zienderogen. De verlieslatende steenkoolexploitatie noopte tot een vermindering van de productie. In het kader van een eerste sanering ging in 1964 de mijn in Houthalen dicht. Zwartberg volgde in 1966. De zware sociale conflicten die hierop volgden kostten het leven aan drie mensen. In 1967 besliste de regering om de verlieslatende steenkoolactiviteit te nationaliseren en in één bedrijf samen te brengen : de Kempense Steenkoolmijnen (KS).

Vanaf de jaren '60 pas is de basis gelegd voor een ruimere industrialisering van Limburg. De eerste grote multinationals kwamen zich in de provincie vestigen : Ford, Volvo, Philips. Voordien was de diversificatie van de Limburgse economie geen aandachtspunt van het privaat kapitaal. "De holdings konden immers in het Waalse bekken reeds beschikken over een bestaand industriecomplex, een grote groep geschoolde arbeiders en een snelle en goedkope verbindingsweg via het Albertkanaal" (Een Eeuw steenkool in Limburg, 1992, p. 87). Opvallend is de tegengestelde tewerkstellingsevolutie in de crisisjaren vanaf 1973 tussen Limburg en de rest van Vlaanderen. Zo steeg de RSZ-tewerkstelling in de periode 1973-1986 met 14,3% tegenover 2,5% in de rest van Vlaanderen.

De steenkoolsector evolueerde los van de algemene economische trend in de provincie. Wel verminderde de druk om de sector af te bouwen als gevolg van de oliecrisis in de jaren '70. In het begin van de jaren '80 verzachtte de hoge dollar-

¹ Dit hoofdstuk werd geschreven door Stefaan De Rynck, Vervolmakingscentrum voor Overheidsbeleid en Bestuur, Ilse Vleugels, Hoger Instituut voor de Arbeid en Marion Vrijens, PWL.

koers de verliezen, doordat de invoer van steenkool uit andere landen duurder werd. Later echter werd de omvang van de verliezen duidelijk: voor 1986 werden zij geschat op 16 miljard.

1.2 Demografische evolutie

Als agrarische provincie kende Limburg rond de eeuwwisseling ongeveer 250 000 inwoners. Eén van de grootste vraagstukken voor de mijnnijverheid was dan ook het vinden van voldoende arbeidskrachten. De steenkoolsector was immers bijzonder arbeidsintensief. In een eerste fase probeerden de mijnen arbeiders uit de onmiddellijke omgeving aan te werven. Na de Eerste Wereldoorlog werd actief gerecruteerd in Polen, Oekraïne, Rusland, ... Na de tweede wereldoorlog werden op grote schaal voornamelijk Italiaanse en in mindere mate Spaanse en Griekse mijnwerkers aangetrokken. Later, in de jaren '60, kwamen gastarbeiders uit Turkije en Marokko naar Limburg om in de steenkoolmijnen te werken.

Deze binnen- en buitenlandse immigratiestromen naar Limburg veroorzaakten een scherpe bevolkingsgroei, die zich vooral voordeed vanaf de jaren '50. Tussen 1960 en 1992 is de bevolking met 34,7% toegenomen. In Vlaanderen bedraagt dit 13,6%. De leeftijdspiramide heeft een duidelijk jonger profiel. Socio-culturele aspecten, eigen aan allochtone groepen, liggen mee aan de basis hiervan.

1.3 Sociale evolutie

Deze demografische evolutie heeft de druk op de arbeidsmarkt in Limburg stelsmatig verhoogd. Vooral bij de vrouwen is de werkloosheid gestegen. Aan de basis hiervan lagen volgende factoren:

- hun toetrede tot de arbeidsmarkt, die in vergelijking met de rest van Vlaanderen was uitgesteld;
- een crisis in de industriële sectoren met een hoge feminisatiegraad vanaf het midden van de jaren '70;
- de geringe ontwikkeling van de dienstensector;
- de ontoegankelijkheid voor vrouwen van een aantal bestaande industriële bedrijven (mijnbouw, metaal, chemie, bouw).

De demografische druk gekoppeld aan een economische crisis (1975-1985) leidde tot een ongekend hoge werkloosheid in het begin van de jaren '80 (25% van de tegen werkloosheid verzekerden), met de groep van de vrouwen als uitschieter (40%). Daarnaast was de regio ook gekenmerkt door een lager scholingsniveau en een geringere onderwijsparticipatie. Vooral de deelname aan het hoger en universitair onderwijs is lager dan in de rest van Vlaanderen.

De sociale problematiek in Limburg hangt ook sterk samen met de concentratie van migranten en laaggeschoolden, voornamelijk in de mijnregio. De cumulatieve

van slechte huisvesting, hoge werkloosheid en gering scholingsniveau maken deel uit van de problematiek van kansarmoede in de mijnregio.

1.4 Besluit

De Limburgse thematiek is op de eerste plaats een 'groeiprobleem': de groei in de economie en in de demografie waren onvoldoende op elkaar afgestemd om vraag en aanbod op de arbeidsmarkt in evenwicht te krijgen. Ondanks de groei in de tewerkstelling steeg het aantal uitkeringsgerechtigde volledig werklozen sneller dan in de rest van Vlaanderen. In december 1986, aan het begin van de hier beschouwde periode, bedraagt de werkloosheidsgraad in Limburg 21,2% tegenover 14,8% in het Vlaams Gewest. Bij de mannen ligt de werkloosheidsgraad op 9,2% (tegenover 8,9% in het Vlaams Gewest), bij de vrouwen was het verschil meer uitgesproken (39,3% tegenover 23,9%).

Op de tweede plaats is er een probleem van reconversie en herstructurering van de NV Kempense Steenkoolmijnen. Eind 1986 zijn er nog meer dan 16 000 arbeiders aan de slag in KS.

Tenslotte is de Limburgse problematiek eveneens een omschakelingsprobleem, namelijk de omschakeling van een mono-industrieel gedomineerde structuur tot de jaren '60 naar een gediversifieerde structuur, met KMO's en een dienstensector. Dergelijke omschakeling is een proces van verscheidene decennia.

Deze aspecten maken deel uit van de achtergrond waartegen we de Limburgse ontwikkelingen in de periode 1987-1991 dienen te begrijpen: deze vijf jaren knippen we uit dit lange proces weg en leggen we in deze verdere evaluatie op de wetenschappelijke ontledingtafel.

2. Algemeen overzicht van de beleidsmaatregelen

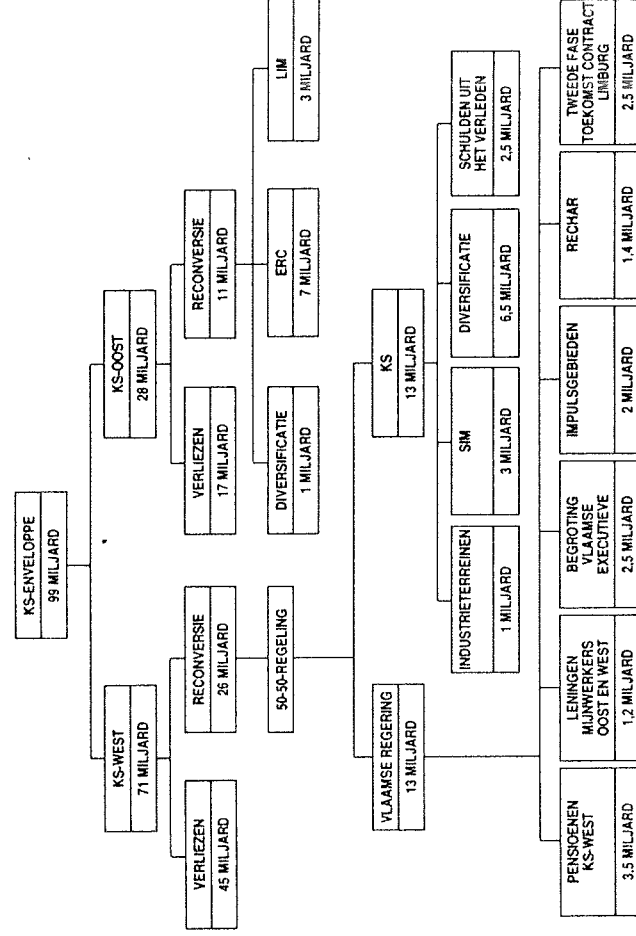
2.1 De eerste herstructureringsfase van KS

In het kader van de staatsvorming werd in 1984 per wet beslist om de verliezen van de nationale sectoren niet meer te laten dragen door de nationale regering, maar door de regionale overheid. Deze wet, die de nationale sectoren feitelijk regionaliseerde, vormde een katalyserend element voor de herstructureringen van KS.

De nationale overheid, die juridisch bevoegd bleef voor de steenkool, hechte op 31 december 1986 haar goedkeuring aan het plan 'Gheyselinck', genaamd naar de door haar aangetrokken crisismanager. Het plan hield vooreerst de stopzetting van alle mijnactiviteiten in het Oostelijke bekken in. Ten tweede stelde het plan voor om de resterende kolenproductie te concentreren in één Westelijke mijnzetel. De jaarlijkse verliezen in het Westen zouden tot eind 1996 gefinancierd worden door overheidsmiddelen. Deze hele herstructureringsoperatie werd dus gepland

over een periode van 10 jaar, waarbij de verliezen zouden dalen van 16 mld. in 1986 tot 4 mld. in 1996. De totale kostprijs van het plan bedroeg 99 mld. Hiervan voorzag de nationale overheid 28 mld. voor de sluiting van het Oosten en 71 mld. voor de verdere exploitatie van het Westen tot 1996. De middelen zijn afkomstig deels van de nationale regering (9 mld.), deels van de Vlaamse Gemeenschap (90 mld.). Ze vloeien voort uit de opbrengsten van de verkoop van niet-stemgerechtigde overheidsaandelen in de Vlaamse bedrijven uit de nationale sectoren en uit gereserveerde Vlaamse erfenisrechten. Eind 1986 werd overeengekomen dat deze laatste tot het jaar 2010 integraal bestemd zouden zijn voor KS en de Limburgse reconversie.

Figuur 1.1 geeft een overzicht van de aanwending van deze 99 mld. De diverse bestemmingen komen verder in dit overzicht aan bod.



Figuur 1.1 De bestemming van de KS-enveloppe 2

Het gevolg van de eerste herstructureringsfase was de afvloe van ongeveer 10 400 werknemers uit de mijnzetels van KS-Oost, en dit binnen een tijdsspanne van minder dan één jaar. KS bood bij de sluiting acht verschillende sociale begeleidingsmaatregelen aan. Afhankelijk van hun persoonlijke situatie (leeftijd, aantal dienstjaren, ondergronds of bovengronds mijnwerk) konden de mijnwerkers aanspraak maken op hetzij één of andere vorm van pensionering (rust-, vervroegd, conventioneel, invaliditeitspensioenen), hetzij KS verlaten met een speciale financiële regeling om ander werk te zoeken, hetzij verder aan het werk te blijven binnen KS-West. Van de 10 470 mijnwerkers die voor de keuze geplaatst werden, opteerden

2 Overgenomen uit : Donckier, Limburg vier jaar na-einde KS : een balans, Hasselt 1991.

3 950 voor pensionering, 750 wensten hun werk verder te zetten in het Westelijke mijnbekken. De overige 5 770 mijnwerkers kozen voor een financiële regeling en boden zich aan op de arbeidsmarkt.

De drie zetels van Waterschei, Eisden en Winterslag werden tussen september 1987 en maart 1988 gesloten. Door de snelheid waarmee KS en de vakbonden tot overeenkomsten geraakten, diende slechts 17 mld. aangewend te worden voor verdere exploitatieverliezen en voor sociale afvloeiinkosten. Op deze manier kwam er 11 mld. van de Oostelijke enveloppe vrij voor nieuwe reconversie-inspanningen binnen KS. Deze 11 mld. kreeg drie bestemmingen.

Op 1 juli 1987 wordt de Limburgse Investeringsmaatschappij, de LIM NV, opgericht, een reconversieholding waarvan KS-Oost een gedeelte (3 mld.) van het startkapitaal levert. De overige 2 mld. brengt de Vlaamse Regering in via de Gewestelijke Investeringsmaatschappij Vlaanderen (GIMV). De LIM heeft tot doel risicokapitaal te verschaffen aan startende en bestaande ondernemingen, om op die manier het economisch weefsel te versterken en duurzame werkgelegenheid te creëren. Hiertoe beschikt zij over twee instrumenten: enerzijds het nemen van minderheidsparticipaties in bedrijven en anderzijds het verschaffen van achtergestelde leningen aan KMO's (Klimop-leningen). Van de 11 mld. gaat verder 1 mld. naar diversificatie-activiteiten van KS. Met de overige 7 mld. voorzagt KS het ERC-project, een groots educatief en recreatief centrum op het mijnterrein van Waterschei.

2.2 De tweede herstructurering van KS

Op 26 mei 1989 besliste de Vlaamse Regering, die ondertussen volledig bevoegd was geworden voor deze problematiek, tot de sluiting van alle resterende mijnzetels. De uiterste sluitingsdatum legde zij vast op 1 januari 1993. Dit impliceerde dus een aanzienlijke versnelling van het aanvankelijke plan.

Het gevolg was dat nog eens 5 600 werknemers uit KS-West konden kiezen uit een pakket van sociale begeleidingsmaatregelen, naar analogie met de eerste sluiting. 2 340 kozen voor een financiële regeling en boden zich aan op de arbeidsmarkt. 3 260 opteerden voor één of andere pensioenregeling. Tussen de twee herstructureringsfasen in had nog een 800-tal mijnwerkers KS verlaten met een financiële regeling.

Door de vervroegde sluiting kon KS de exploitatieverliezen aanzienlijk verminderen. Van de oorspronkelijk geraamde 71 mld. werd nu nog 45 mld. gepland voor de sluiting zelf. Van de overige 26 mld. bleef de helft binnen KS-West met uitzondering van 3 mld. voor de Sociale Investeringsmaatschappij (zie verder). De andere helft vloeiende terug naar de Vlaamse Regering. Deze schreef 2,5 mld. in op haar eigen begroting. Daarnaast wendde ze 2 mld. aan voor andere probleemregio's in Vlaanderen, de zogenaamde 'impulsgebieden'. De resterende 8,5 mld. bleef gebudgetteerd voor de Limburgse reconversie.

In het geheel van de sluitingen zijn iets meer dan 8 800 mijnwerkers op de arbeidsmarkt gekomen. Van de eerste sluiting was eind 1992 13,5% ingeschreven als uitkeringsgerechtigde volledig werkloze. Van de tweede sluiting bedroeg dit 12,8%.

2.3 Het 'toekomstcontract'

Begin 1987, voor de eerste sluiting van KS, lag de werkloosheid in Limburg op een hoger niveau dan in de rest van Vlaanderen. Bij de vrouwen manifesteerde de achterstand zich het scherpst. Door de mijnsluitingen zou de druk op de arbeidsmarkt nog meer toenemen. Het besef bij de politieke overheden dat Limburg op een enorme uitdaging afstevende, kreeg concreet gedaante in een 'Gemeenschapelijke Verklaring', ook wel het Toekomstcontract voor Limburg (TCL) genoemd. Vier overheden engageerden zich in deze verklaring om zo snel mogelijk en ten laatste voor einde 1996 de werkgelegenheid in Limburg zodanig te stimuleren dat een significante daling in de werkloosheid kon gerealiseerd worden.

- Het Ministercomité voor de Nationale sectoren in het Vlaamse Gewest (MCVG), dat werkte in de schoot van de nationale regering, zegt haar bijdrage toe in het aanmoedigen en ondersteunen van investeringen via fiscale stimuli.
- De Vlaamse Regering wil concreet haar besluiten van 4 februari 1987 uitvoeren. Deze bevatten de algemene krachtlijnen van het Vlaams expansie- en reconversiebeleid, met de oprichting van een Regionaal Ontwikkelingsfonds (ROF).
- De Europese Commissie stemt in met het Toekomstcontract en verleent haar financiële steun aan het Geïntegreerd Actieplan voor Limburg (GAPL). De goedkeuring hiervan volgde pas op 8 juni 1988. Waar het Toekomstcontract in wezen een resultaatsverklaring is met eerder een vage omschrijving van acties, is het GAP een plan met een vrij precieze kostprijsraming voor een aantal prioritaire actiedomeinen.
- Het provinciebestuur bevestigt eveneens haar engagement.

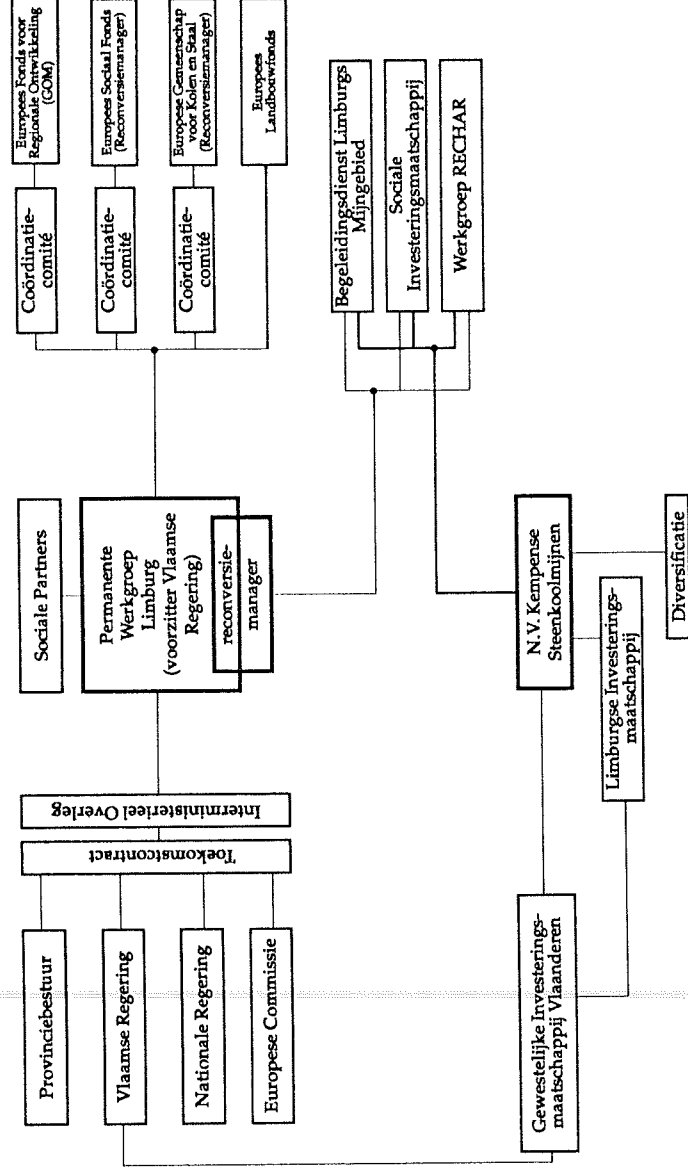
Artikel 1 van het 'contract' vermeldt als algemene doelstellingen voor het reconversiebeleid :

- een zeer gevoelige vermindering van de volledige werkloosheid³;
- het stimuleren van de werkgelegenheid in Limburg in de private industriële en tertiaire sector en in de openbare sector;
- op korte termijn het ontplooiën van reconversie-initiatieven in de gemeenten waar de mijnzetels gesloten worden;

³ Tussen de Vlaamse overheden en sociale partners werd de afspraak gemaakt dat dit impliceerde om de werkloosheidsgraad in Limburg op Vlaams niveau te brengen tegen eind 1996. De Europese Commissie wou een dergelijke concrete doelstelling niet mee onderschrijven.

- het verhogen van de participatie van de Limburgse bevolking aan onderwijs, opleiding en vorming om de scholingsgraad van de Limburgse bevolking op alle niveaus op het Vlaams gemiddelde te brengen.

Voor de uitvoering van het Toekomstcontract voorzag de Vlaamse Regering, mee op vraag van de Europese Commissie, in een aantal nieuwe structuren. Het volgende organogram geeft een schematisch overzicht van de reconversiestructuren.



Figuur 1.2 De structuren voor de reconversie ⁴

De centrale besluitvormingsstructuur is de Permanente Werkgroep Limburg (PWL), vergezeten door een vertegenwoordiger van de Voorzitter van de Vlaamse Regering. De PWL bestaat uit:

- de Europese Commissie;
- de leden van het MCVG;
- de leden van de Vlaamse Regering;
- de Administratie voor Economie en Werkgelegenheid;
- het provinciaal bestuur;
- de GOM;
- het LISO;
- de sociale partners (ACV-Limburg, ABVV-Limburg, NCMV-Limburg, Boerenbond, de werkgevers).

⁴ Overgenomen en aangepast uit : Leda, Local strategies, Genk (Employment in Europe), Brussel 1992.

Een aantal keren zijn de grote opties van het reconversiebeleid, die door de PWL waren vastgelegd, bekrachtigd door het Interministerieel Overleg. Dit is het hoogste besluitvormingsorgaan in het kader van het Toekomstcontract. Het overleg is slechts enkele keren samengekomen, zodat het zwaartepunt van de besluitvorming bij de PWL kwam te liggen.

De PWL beschikt over een professionele ondersteuning. Aanvankelijk waren dit twee 'permanente medewerkers', momenteel is er één 'PWL-coördinator' met twee medewerkers. De opdracht van deze 'PWL-coördinator' of 'reconversiemanager' is in het Toekomstcontract zeer ruim omschreven. Hij draagt de verantwoordelijkheid voor de voorbereiding en de uitvoering van de beslissingen van de PWL.

Het Toekomstcontract op zich en de nieuwe besluitvormingsstructuur stoelen duidelijk op het principe van 'partnerschap'. Het sterkste partnerschap bestaat er tussen de Vlaamse Regering en de Europese Commissie. De nationale overheid neemt slechts een marginale plaats in in deze reconversiestructuur. Na de staats-hervorming van 1988 zijn de meeste cruciale bevoegdheden in handen van de regionale overheid, die rechtstreeks onderhandelt met de Europese Commissie. De nationale regering blijft wel bevoegd voor landbouw, en voor het algemeen economisch, monetair en fiscaal beleid. De provinciale overheid weegt evenmin zwaar door in de besluitvorming (zie hoofdstuk 6). Van de sociale partners zijn vooral de vakbonden manifest aanwezig als partners in de besluitvorming.

Toen de Europese Commissie op 8 juni 1988 het Geïntegreerd Actieprogramma (GAP) goedkeurde, werd de PWL ingeschakeld als stuurcomité voor dit GAP. Dit houdt in dat het formele beslissingsmoment voor de 'Europese' dossiers op de PWL plaats vindt. De beslissingen worden echter voorbereid in lokale comités die rapporteren aan de PWL. Om de uitvoering van een GAP te begeleiden worden er immers op vraag van de Commissie een aantal lokale coördinatiecomités opgericht. Deze comités functioneren eveneens in het kader van het partnerschap tussen de diverse besturen. Zij brengen per beleidsterrein een aantal relevante actoren rond de tafel. In het kader van het GAP-Limburg werden er comités opgericht voor het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en voor de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal.

Voor de uitvoering van het EFRO-luik ligt de verantwoordelijkheid bij de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij (GOM), die zowel het voorzitterschap als het secretariaat van het comité waarneemt. De GOM is traditioneel werkzaam in het domein van de economische infrastructuur. De Vlaamse administratie ondersteunt het secretariaatswerk.

Het ESF-comité verenigt een aantal actoren uit het opleidingsveld. De reconversiemanager zit het comité voor. Het secretariaat is in handen van de SIM en van de Vlaamse administratie.

De EGKS-begeleidingscommissie heeft een actiegerichte taak: de begeleiding van de ex-mijnwerkers verzorgen. De commissie is breed en lokaal samengesteld. De reconversiemanager is de voorzitter, het secretariaat is in handen van de Bege-

leidingsdienst Limburgs Mijng gebied (BLM). De BLM is opgericht in september 1988 (zie verder).

Voor het Landbouwfonds is er geen apart opvolgingscomité opgericht. Formeel volgt de PWL als stuurcomité voor het GAP de voortgang van het Landbouwluk op. In de praktijk verloopt de besluitvorming echter tussen DG VI (Landbouw) en het nationaal Ministerie van Landbouw.

De andere organisaties op het organogram kwamen al eerder in deze tekst aan bod (KS, LIM) of komen straks terug (SIM, BLM, werkgroep Rechar).

2.4 De actualisering van het Toekomstcontract

De beslissing van de Vlaamse Regering om KS vervroegd te sluiten (mei 1989) ging gepaard met de vraag aan de PWL om het Toekomstcontract te 'actualiseren' met nieuwe actiedomeinen. Deze actualisering gebeurde in twee fasen.

2.4.1 Eerste fase van de actualisering van het Toekomstcontract (september 1989)

Een akkoord tussen KS en de Vlaamse Regering voorzag dat 3 mld. van de middelen *die bij KS-West bleven* zouden ondergebracht worden in een Sociale Investeringsmaatschappij, de SIM vzw. De eerste fase impliceert hiermee een belangrijke accentverschuiving in de richting van enkele sociale actiedomeinen. Van de Vlaamse Regering kreeg de SIM vijf werkdomeinen toegewezen binnen een algemeen beleidskader:

- beroepsopleiding en vorming (994 miljoen);
- huisvesting (1 250 miljoen, waarvan 400 miljoen voor bejaarden);
- onderwijs (360 miljoen);
- welzijn (375 miljoen).

Via deze diverse terreinen probeert de SIM om 'geïntegreerd' haar vijfde opdracht te realiseren, met name het verbeteren van de positie van de migranten.

De Vlaamse Regering heeft bepaald dat de Raad van Bestuur van de SIM binnen dit kader autonoom mocht beslissen. Een deel van de SIM-miljarden heeft gediend om de nodige co-financiering te garanderen van het ESF en EFRO-programma ten gunste van het opleidingsbeleid binnen het GAPL. Voor dit arbeidsmarktluk reserveerde de SIM verder een belangrijk deel van haar middelen voor de werking van de Begeleidingsdienst Limburgs Mijng gebied (BLM). De SIM heeft tenslotte katalyserend gewerkt naar de VDAB toe. De SIM financiert immers mee een groots VDAB-actieplan, waarbij een nieuw opleidingscentrum centraal staat.

Een tweede onderdeel van de eerste actualisering betreft 1 mld. leningscapaciteit die KS ter beschikking stelt van de lokale besturen. Dit is bestemd voor de aanleg van industrieterreinen.

2.5 Chronologisch overzicht van de voornaamste beslissingen

Tabel 1.1 geeft een kort chronologisch overzicht van de voornaamste beslissingen in de periode 1987-1991 ⁶.

Tabel 1.1
Chronologisch overzicht van de voornaamste beslissingen

31 dec. 1986:	Voorzitter GEENS dient bij de Europese Commissie een voorstel in voor een Geïntegreerd Actieprogramma Limburg.
	Plan Gheyselinck aanvaard door de nationale regering, met de enveloppe van 99 mld.
4 febr. 1987:	Nieuw expansie- en reconversiebeleid van de Vlaamse Regering.
29 april 1987:	Ondertekening van het Toekomstcontract Limburg door de provincie Limburg, de Belgische regering en de Vlaamse Regering. De Europese Commissie keurt de tekst van het Toekomstcontract goed.
29 juni 1987:	Ondertekening van het Toekomstcontract Limburg door de Europese Commissie.
1 juli 1987:	Oprichting van de Limburgse Investeringsmaatschappij (LIM).
7 sept. 1987:	Sluiting van de mijn van Waterschei.
22 okt. 1987:	Goedkeuring Nationaal Programma van Communautair Belang (EFRO-luik).
18 dec. 1987:	Sluiting van de mijn van Eisden.
31 mrt. 1988:	Sluiting van de mijn van Winterslag.
8 juni 1988:	Definitieve goedkeuring door de Europese Commissie van het Geïntegreerd Actieprogramma Limburg (GAPL).
14 sept. 1988:	Oprichting Begeleidingsdienst Oostelijk Mijngebied.
26 mei 1989:	De Vlaamse Regering beslist om het KS-herstructureringsplan te actualiseren. Na KS-Oost worden ook de laatste twee mijnen van KS-West vervroegd gesloten, ten laatste tegen 31 december 1992. Daarnaast geeft de Vlaamse Regering aan de PWL de opdracht om het Toekomstcontract te actualiseren.
6 sept. 1989:	Goedkeuring door de Vlaamse Regering van de eerste fase van de actualisering Toekomstcontract Limburg (sociaal luik).
20 okt. 1989:	De Begeleidingsdienst Oostelijk Mijngebied wordt uitgebreid tot het hele Limburgse Mijngebied en krijgt als benaming Begeleidingsdienst Limburgs Mijngebied (BLM).
20 dec. 1989:	Goedkeuring door de Europese Commissie van het Communautair Bestek 1989-1991.
29 mrt. 1990:	Oprichting Sociale Investeringsmaatschappij voor Limburg (SIM).
4 febr. 1990:	Goedkeuring door de Europese Commissie van Stride voor Limburg.
20 febr. 1991:	Goedkeuring door de Vlaamse Regering van de tweede fase van de actualisering van het Toekomstcontract voor Limburg.
7 mrt. 1991:	Goedkeuring door de Europese Commissie van het EFRO-luik voor Rechar.
25 juli 1991:	Goedkeuring door de Europese Commissie van Stride (EFRO en ESF).
31 juli 1991:	Beslissing Vlaamse Regering met betrekking tot de uitvoering tweede fase van de actualisering van het Toekomstcontract.
18 dec. 1991:	Goedkeuring door de Europese Commissie van het Communautair Bestek 1992-1993 voor Limburg.
30 juni 1992:	Interministerieel Overleg.

⁶ Zie ook Donckier, Van 'mijn' werk naar ander werk, Brussel 1991.

2.6 De Europese inbreng

De Europese programma's vormen een belangrijk onderdeel van het reconversiebeleid in de periode 1987-1991. Zoals uit tabel 1.2 blijkt besteedde de Europese Gemeenschap in de periode 1987-1991 bijna 6,8 mld. Dit gebeurde in het kader van diverse programma's die hier kort voorgesteld worden.

2.6.1 Het Geïntegreerd Actieprogramma (1987-1991)

De periode 1986-1989 was een periode van ingrijpende veranderingen in de werking van de Europese structuurfondsen. Een eerste verandering die de Commissie beoogde was een betere samenwerking tussen de diverse Europese financieringsinstrumenten onderling. Een tweede verandering betrof het streven naar een goed 'partnerschap' tussen de diensten van de Commissie, de nationale regeringen en de diverse overheden in de lidstaten. Dergelijk partnerschap diende de beleidsvoorbereiding en de uitvoering te verbeteren. Verordening 2052/88, die in werking trad op 1 januari 1989, legde onder meer deze principes vast.

Het GAP voor Limburg, dat de Europese Commissie in juni 1988 officieel goedkeurde, kan gezien worden als een voorloper in deze ontwikkeling. Het was toen één van de eerste voorbeelden van een gezamenlijke inzet van de Europese financieringsinstrumenten binnen één actieplan. Daarnaast was het tevens een meerjarenplan voor de periode 1987-1991. Door de onzekerheden die de veranderingen met zich meebrachten werd het echter pas in 1988 goedgekeurd.

In samenspraak tussen de Commissie, de Vlaamse Regering en de GOM zijn zes grote actiedomeinen opgenomen :

- industriële expansie en ontwikkeling met speciale aandacht voor de ondersteuning van KMO's;
- aanbodverruiming en commercialisatie van de toeristische sector;
- beroepsopleiding en de opname van werklozen in het arbeidsproces (arbeidsmarktbeleid);
- opbouw van een wetenschappelijk en technologisch potentieel;
- verruiming van de economische infrastructuur;
- ontwikkeling van de land- en tuinbouw.

Tabel 1.2
Totale realisaties van Europese programma's in de periode 1987-1991

Programma's		In mio. BEF																	
Programma's	In mio. BEF	1 126,48 (6)		1 453,57		505,84		1 452,88		407,59		265,00		211,99		5 423,34		2 950,00	
		EG-steu	Cofinanciering	Privaat	Totale kost	EG-steu	Cofinanciering	Privaat	Totale kost	EG-steu	Cofinanciering	Privaat	Totale kost	EG-steu	Cofinanciering	Privaat	Totale kost	EG-steu	Cofinanciering
GAPL	OP(EFFRO)	1 472,35	2 606,83	614,66	2 554,00	614,66	2 554,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		1 472,35	2 606,83	614,66	2 554,00	614,66	2 554,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
CB (dst. 2) (1)	OP(EFFRO)	0,00	591,28	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		0,00	591,28	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RECHAR	EG-steu	10,40	216,69 (2)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		10,40	216,69 (2)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RECHAR	Cofinanciering	14,44	585,80	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		14,44	585,80	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
STRIDE	EG-steu	25,10	802,49	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		25,10	802,49	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
STRIDE	Cofinanciering	0,00	52,77 (3)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		0,00	52,77 (3)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
CB (dst. 3 & 4) (4)	EG-steu	131,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		131,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
CB (dst. 3 & 4) (4)	Cofinanciering	212,29	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		212,29	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totaal	EG-steu	1 268,21	2 314,31	505,84	1 793,88	407,59	265,00	211,99	514,35	708,00	1 434,34	24 410,58	3 854,95	13 788,81	6 766,82	3 45,05	1,43	212,29	131,33
		1 268,21	2 314,31	505,84	1 793,88	407,59	265,00	211,99	514,35	708,00	1 434,34	24 410,58	3 854,95	13 788,81	6 766,82	3 45,05	1,43	212,29	131,33
Totaal	Privaat	309,54	106,42	2 554,00	8 759,55	407,59	177,00	1 434,34	24 410,58	3 854,95	13 788,81	6 766,82	3 45,05	1,43	212,29	131,33	108,89	3,35	52,77
		309,54	106,42	2 554,00	8 759,55	407,59	177,00	1 434,34	24 410,58	3 854,95	13 788,81	6 766,82	3 45,05	1,43	212,29	131,33	108,89	3,35	52,77

- (1) Bron : GOM, jaarverslag 1991-1992, GAPL en CB (doelstelling 2), periode oktober 1987 tot en met december 1992 incl. 173,712 mio. BEF EFRO-steu als co-financiering van de expansieweetgeving
- (2) Stand van zaken Rechlar, de EG-steu en de kostprijs van de projecten goedgekeurd t.e.m. juni 1992.
- (3) Stand van zaken Stride, juni 1992.
- (4) De vermelde bedragen zijn een onderschatting.
- (5) Geen info over de effectieve bestedingen; de bedragen zijn de rammingen uit het financieringsplan van het GAPL.
- (6) Inclusief de steun binnen andere richtsnoeren in de periode 1987-1989.
- (7) De uitgekeerde EGKS-wederaanpassingsteun onder Rechlar is een voorlopige ramming van 60% van de toegekende jaarcredieten voor 1990 en 1991.

Zoals tabel 1.2 aantoonde, bedraagt de totale Europese steun in het kader van het GAP tot eind 1991 5,4 mld., ongeveer één vierde van de totale kostprijs van 20,6 mld. De Europese financieringsinstrumenten zijn ESF, EFRO, EOGFL-O en EGKS. Daarnaast voorziet de Commissie ook middelen op enkele speciale begrotingslijnen voor specifieke projecten (naast een studie van de arbeidsmarkt vooral het demonstratieproject 'wervelbedketel').

- Het EFRO-luik binnen het GAPL vormt een totaalpakket van projectvoorstellen en subprogramma's samengevat in een 'Nationaal programma van communautair belang' (NPCB). De goedkeuring hiervan gebeurde reeds in oktober 1987. De acties hebben betrekking op infrastructuurinvesteringen, steunregelingen voor industriële, ambachtelijke of dienstverlenende bedrijven en een betere benutting van het eigen ontwikkelingspotentieel. De GOM verzorgt de afhandeling van dit EFRO-luik.
- Het ESF-luik voorziet beroepsopleiding en tewerkstellingssteun voor alle sectoren van de economie, met een grote aandacht voor industriële expansie, ontwikkeling van de KMO's en de dienstensector (inclusief toerisme).
- De afdeling oriëntatie van het Europees Landbouwfonds (EOGFL-O) biedt investeringssteun aan de landbouwsector, enerzijds voor de verbetering van de verwerking en de afzet van land- en tuinbouwprodukten, en anderzijds voor individuele land- en tuinbouwbedrijven wanneer hun investeringen een verbetering van de productiestructuur beogen⁷.
- De EGKS is een ondersteunend instrument voor de sectoren kolen en staal. Ze kan reconversie-inspanningen financieren op basis van de artikelen 55 (onderzoek), 56.2a (leningen) en 56.2b (wederaanpassingshulp) van het Verdrag van Parijs. De leningen verstrekt ze aan investeerders die nieuw productief werk kunnen verschaffen aan arbeidskrachten uit de EGKS-industriën (omschakelings- of reconversieleningen). Hiervan zijn in 1987-1991 bijna 3 mld. gerealiseerd. Wanneer de investering duurzame arbeidsplaatsen schept, kan de EGKS een rentesubsidie koppelen aan de lening. Op grond van artikel 56.2b verleent de Commissie wederaanpassingshulp aan werknemers van staal- en steenkoolondernemingen die door herstructureringen getroffen worden. Dit vormt het sociale complement van het industrieel beleid van de EGKS, dat gericht is op verdere produktiviteitsverhogingen en economische groei binnen de sector. Door haar tussenkomst via diverse maatregelen worden niet alleen opleiding of arbeidsmobiliteit gestimuleerd, maar ook het inkomensverlies ver Goed. Per maatregel worden de voorwaarden en modaliteiten van de tussenkomst vastgelegd in bilaterale conventies die tussen de Europese Commissie en de lidstaten worden afgesloten.

⁷ Respectievelijk verordening 355/77 en 797/85. *Jaarboek voor het recht* 1987, 249.

2.6.2 Het Communautair Bestek (doelstelling 2, 1989-1991)

Met de hervorming van de structuurfondsen in 1989 erkende de Commissie de provincie Limburg als doelstelling 2-gebied⁸. Eén van de belangrijkste veranderingen was immers de organisatie van de Europese steunverlening rond een aantal prioritaire doelstellingen. Deze hebben betrekking op een bepaalde doelregio⁹ of op een bepaalde doelgroep¹⁰. Voortaan werkt de Commissie niet langer met Geïntegreerde Actieprogramma's, maar met Communautaire Bestekken (CB). Deze bestekken leggen de algemene doelstellingen en budgetten per prioriteit vast in een meerjarenplan. De lidstaat kan op basis van dit bestek een 'Operationeel Programma' (OP) indienen.

De erkenning als doelstelling 2-gebied gebeurt volgens drie criteria, die een indicator zijn voor het belang én voor de achteruitgang van de industrie in de regio :

- een gemiddelde werkloosheid boven het communautaire gemiddelde;
- verhouding tussen de werkgelegenheid in de industrie en de totale werkgelegenheid hoger dan het communautair gemiddelde;
- de achteruitgang van de werkgelegenheid in de industrie.

De Europese financieringsinstrumenten voor doelstelling 2-regio's zijn EFRO, ESF, EIB en de EGKS-steun onder art. 56.2a (reconversieleningen). Voor Limburg had dit tot gevolg dat het resterende budget van het EFRO- en ESF-luik voor 1990 en 1991 samen met het overschot van 1989 van het GAPL volledig werd opgenomen binnen het nieuwe CB voor verdere bestedingen in 1990 en 1991. Daarnaast bleef de steun vanuit EGKS (art. 56.2b en art. 55) en EOGFL-O verder doorlopen buiten het kader van het CB.

Verder besliste de Commissie om extra EFRO-middelen te voorzien. Het OP 1990-1991 besteedde 591 mio. EFRO-steun voor een totaal actiepakket van 1,341 mld. De aandachtspunten zijn industriële expansie en diversificatie, wetenschappelijk onderzoek, sanering industriezones en sociaal-economische infrastructuur (beroepsopleiding).

Naast zijn erkenning als doelstelling 2-regio, geniet Limburg van Europese subsidies in het kader van zogenaamde 'horizontale acties'. Het ESF verleent steun voor doelstellingen 3 en 4, waarbij het actieprogramma's voor langdurige en jonge werklozen financiert op het hele Belgische grondgebied. De programmatie voor Limburg geschiedt op het niveau van de Vlaamse Gemeenschap. Ook EOGFL-O steunt acties in het kader van een programma voor heel België.

⁸ De gemeenten Meeuwen-Gruitrode, Neerpelt, Peer en Voeren zijn niet opgenomen in de nieuwe afbakening. De Commissie had immers een maximaal aantal inwoners in de doelstelling 2-regio's van de Gemeenschap vooropgesteld.

⁹ Doelstelling 1 voor de armste regio's, doelstelling 2 voor regio's getroffen door industrieel verval, doelstelling 5b voor plattelandsgregio's.

¹⁰ Doelstelling 3 voor langdurig werklozen, doelstelling 4 voor jonge werklozen.

2.6.3 De Communautaire initiatieven Rechar en Stride

Naast het hierboven uiteengezet beleidskader biedt de Commissie ook een aantal zogenaamde 'Communautaire initiatieven' aan. Zo maakt de provincie Limburg deel uit van twee grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden (Euregio Maas-Rijn, Benelux-Middengebied) die door het Europese programma Interreg ondersteund worden. Dit vormt geen voorwerp van deze evaluatie.

Wél besteden we aandacht aan Rechar en Stride, die specifiek verbonden zijn aan het statuut van doelstelling 2.

2.6.3.1 *Rechar* (1990-1993)

Het Rechar-programma is een Europees initiatief specifiek voor de Europese mijnregio's. Bij beschikking van 7 maart 1991 keurde de Commissie het EFRO-luik van het Rechar-programma voor Limburg goed. In totaal raamt de Commissie ongeveer 1,4 mld. aan Europese steun via ESF, EFRO en de EGKS. De totale kostprijs van het actiepakket over vier jaar wordt geraamd op 3,6 mld. Een aanvullende leencapaciteit werd ter beschikking gesteld door de EGKS die geraamd wordt op 2,1 mld. Tot en met 1991 bedraagt de gerealiseerde inzet 568 mio. op een totale kostprijs van 1,850 mld. (zie tabel 1.2). De voornaamste actiepunten binnen Rechar zijn :

- beveiliging van het milieu tegen de gevolgen van de steenkoolexploitatie en de mijnactiviteiten (sanering en herbestemming van de mijnterreinen);
- herstel van de fysieke en sociale infrastructuur in de mijncités;
- economische expansie en reconversie (stimulering van de dienstensector met bijzondere aandacht voor toerisme, beroepsopleidingsinfrastructuur, industrie-terreinen en economische ontwikkeling);
- arbeidsmarktbeleid (beroepsopleiding, herscholing en inkomensgarantie voor ex-mijnwerkers).

Het toepassingsdomein voor de besteding van de middelen werd afgebakend tot de 11 gemeenten binnen Limburg die tot de mijnregio in ruime zin behoren 11.

Uit het organogram op p. 11 blijkt het bestaan van een aparte werkgroep Rechar. Deze werkgroep heeft geen beslissingsmacht. De EFRO- en ESF-dossiers m.b.t. Rechar worden op de respectievelijke comités beslist. De werkgroep, onder het voorzitterschap van de reconversiemanager, brengt onder meer de 11 mijn gemeenten samen. Op deze werkgroep wordt van gedachten gewisseld over het Rechar-programma en over noodzakelijke initiatieven.

11 Met name: As, Beringen, Dilsen-Stokkem, Genk, Ham, Heusden-Zolder, Houthalen, Helchteren, Leopoldsburg, Maasmechelen, Opglabbeek en Zonhoven.

2.6.3.2 Stride (1991-1993)

Stride situeert zich in de sfeer van het wetenschappelijk onderzoek. De doelstelling van het programma bestaat erin om de samenwerking tussen onderzoekscentra en bedrijven te bevorderen. De maatregelen moeten een aanvulling vormen bij de acties die in het kader van onderzoek, technologie en innovatie binnen het CB (doelstelling 2) opgenomen zijn. Begin 1991 keurde de Commissie het programma voor Limburg goed. In totaal bedraagt de gerealiseerde Europese steun vanuit EFRO tot eind 1991 52,77 mio. op een totale kostprijs van 108,89 mio. (zie tabel 1.2). De ESF-middelen binnen Stride zijn bij gebrek aan subsidiabele projecten in 1991 verschoven naar 1992.

3. Besluit

De Limburgse werkloosheidsgraad lag eind 1986 hoger dan de Vlaamse. De demografische groei en de sluiting van de mijnen dreigde in de daarop volgende periode het onevenwicht tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt nog te vergroten. De nood aan jobcreatie ging gepaard met de nood aan een verdere omschakeling van het Limburgs economisch weefsel. Een verdere diversificatie en een uitbreiding van het aantal KMO's vormden belangrijke uitdagingen.

De wil van diverse overheden om deze uitdagingen aan te pakken komt tot uiting in het Toekomstcontract. Het beleidsinstrumentarium van de provinciale, Vlaamse en Europese overheid komt verder in dit rapport aan bod. Binnen het kader van het Toekomstcontract zijn in elk geval nieuwe overleg- en besluitvormingsstructuren gecreëerd om de acties van diverse partners op elkaar af te stemmen.

HOOFDSTUK 2

*Inventaris van de reconversiemiddelen*¹

Inleiding

De belangrijkste stromen aan publieke middelen werden in het eerste hoofdstuk al kort aangehaald :

- de KS-enveloppe van 99 mld.; de Limburgse Investeringsmaatschappij, de Sociale Investeringsmaatschappij en de tweede fase van de actualisering (Rechar en de zogenaamde 'conventiegelden') leggen hier een duidelijke link met de realisaties binnen het TCL en de Europese programma's;
- het financieel engagement van de Vlaamse en nationale regering voornamelijk via fiscale en financiële voordelen naar het bedrijfsleven toe;
- het financieel engagement vanuit Europa, met in de periode tot en met 1991 het GAPL-CB (doelstelling 2), Rechar en Stride.

Deze evaluatie wil specifiek ingaan op de realisaties binnen de Europese programma's. Deze Europese programma's vormen echter maar één onderdeel van het gevoerde beleid in het kader van het Toekomstcontract. Om het juiste gewicht en de juiste plaats van de Europese programma's aan te tonen dienen we deze algemene context te schetsen. Het totale bedrag dat we konden reconstrueren voor de periode 1987-1991 bedraagt 52 mld. subsidies, naast 7,35 mld. aan leningen en participaties. De bedoeling van dit hoofdstuk is om via een conceptueel kader dit bedrag in een typologie onder te brengen. Met deze typologie willen we de regionale beleidsstrategie duidelijk naar voren brengen.

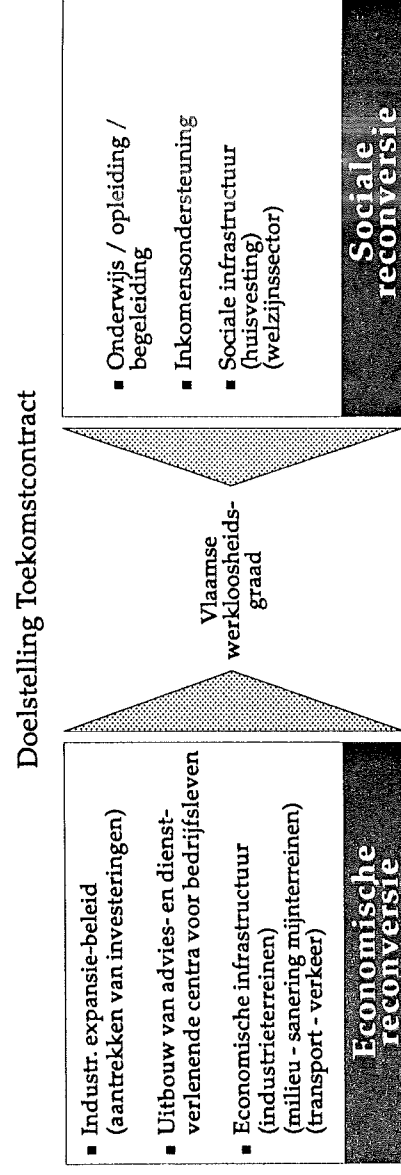
1. Conceptueel kader voor de reconversiesteun

De hoofddoelstelling van het Toekomstcontract is het wegwerken van het Limburgs werkloosheidssurplus tegen 1997. Het verhogen van de scholingsgraad is een tweede expliciet bepaalde doelstelling in het contract. Dit wordt echter vooral gezien als een middel om de kansen op tewerkstelling te verbeteren. Het

¹ Dit hoofdstuk werd geschreven door Ilse Vleugels.

hele pakket aan overheidsmiddelen is gericht op de finale doelstelling om de Limburgse werkloosheidsgraad tot het Vlaams gemiddelde terug te dringen.

Figuur 2.1 schetst het conceptueel kader waarbinnen we de reconversie-inspanningen situeren.



Figuur 2.1 Conceptueel kader voor de reconversiesteun

Om de finale doelstelling te bereiken heeft de overheid diverse reconversie-inspanningen opgezet. Sommige van die inspanningen, waarvan verondersteld wordt dat ze ook tot het terugdringen van de werkloosheid bijdragen, zijn niet louter instrumenteel voor het wegwerken van het Limburgse werkloosheids-surplus. Zij leiden tot de realisatie van wat we 'intermediaire doelstellingen' zouden kunnen noemen. Als voorbeeld verwijzen we hiervoor naar de inkomens-ondersteuning: dit draagt bij tot het behoud van de koopkracht van een werknemer die door een herstructurering getroffen wordt, en op die manier tot een verzekering van de koopkracht voor de lokale economie in het algemeen. Het aanbod van onderwijs heeft zeker een economisch aspect, maar kan niet tot dat aspect gereduceerd worden.

De finale doelstelling is door het beleid duidelijk aangegeven. Het toekomstcontract vermeldt ook expliciet het inhalen van de scholingsachterstand. Het beleid heeft echter nooit de gewenste 'intermediaire doelstellingen' op systematische wijze aangegeven. Dit bemoeilijkt de evaluatie van de effectiviteit. Hierop komen we terug in het slothoofdstuk.

Het hele pakket overheidsmiddelen kunnen we in twee grote blokken onderverdelen: er zijn aan de ene kant elementen van economische reconversie (arbeidsvraaggerichte stimuli), en aan de andere kant elementen van sociale reconversie (arbeidsaanbodgerichte stimuli). Binnen elk van deze blokken kunnen we telkens drie soorten van maatregelen onderscheiden, zodat we de reconversiesteun uiteindelijk in een zesdelige typologie kunnen verwerken.

Eén opdracht van het regionaal beleid bestaat erin om nieuwe jobs creëren in de regio of m.a.w. *de arbeidsvraag te ondersteunen*. Dit gebeurt door nieuwe productieve investeringen aan te trekken of door bestaande bedrijven te stimuleren tot verdere investeringen. Om dit te realiseren kan de overheid een ruime waaier aan

acties inzetten: enerzijds is er de directe steun aan bedrijven (fiscale voordelen, participaties, leningen) en anderzijds een groep van meer indirecte steunmaatregelen die een gunstig investeringsklimaat willen scheppen. Bij deze laatste groep kunnen we een onderscheid maken tussen het aanbod van economische basisinfrastructuur en van lokale dienst- en adviesverlenende instanties die naar bepaalde groepen (b.v. KMO's) of sectoren (b.v. toerisme) toe ondersteuning bieden.

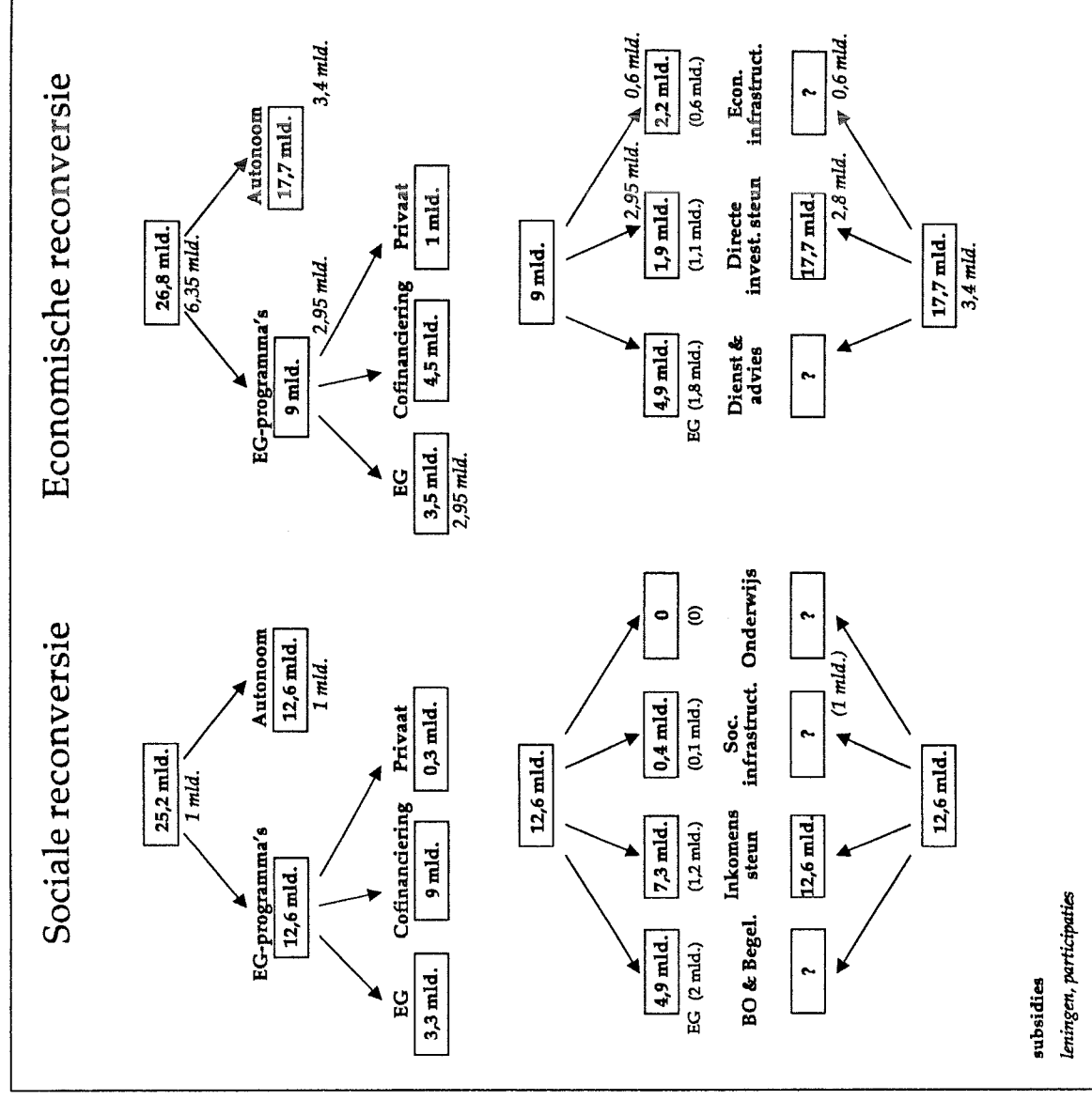
Een andere blok van maatregelen stelt het *arbeidsaanbod* centraal als te ondersteunen factor binnen het regionaal beleid. De maatregel die het meest direct op het arbeidsaanbod inwerkt, is inkomensondersteuning². Voor de kwaliteit van het menselijk potentieel is op korte termijn een taak weggelegd voor herscholing, begeleiding en beroepsopleiding. Op langere termijn is onderwijs van cruciaal belang. Een arbeidsaanbod dat enerzijds snel kan inspelen op veranderingen in de arbeidsvraag en anderzijds een hoog kwalificatieniveau bezit, is een belangrijke troef om een duurzame groei te realiseren binnen de regio. Naar analogie met het creëren van een gunstig investeringsklimaat is het tot slot evenzeer belangrijk om een gunstig sociaal klimaat te scheppen. Concrete instrumenten hiervoor zijn huisvesting en welzijnswerk.

2. Typologie van de reconversiesteun

Zoals tabel 1.2 op p. 17 aantoonde bedraagt de Europese steun in de periode 1987-1991 in totaal 6,766 mld. 3,279 mld. hiervan is aangewend voor arbeidsaanbodstimuli, 3,431 voor arbeidsvraagstimuli. Wanneer we de publieke en private co-financiering hierbij tellen komen we tot een verdeling van 12,503 mld. voor de eerste en 8,902 voor de tweede categorie van maatregelen. Voor het arbeidsaanbod is vooral de door EGKS meegefinancierde inkomenssteun van belang (iets meer dan 7 mld.). Bij de arbeidsvraagstimuli vindt men het grootste deel van de EFRO-middelen³ terug, de EGKS-middelen onder de artikelen 55 en 56.2a (onderzoek en leningen) en de totale EOGFL-O-inzet.

Onze reconstructie van het totale pakket aan ingezette overheidsmiddelen (dus ook het aandeel dat los van Europa ingezet is) leidt tot een gelijkmatige verdeling tussen de economische en de sociale reconversie, zoals figuur 2.2 aantoonst.

-
- 2 Door vervroegde pensionering bijvoorbeeld wordt de omvang van het aanbod op een directe manier beïnvloed.
 - 3 Uitzonderd opleidingsinfrastructuur en een kleine inbreng voor huisvesting via Rechar.



Figuur 2.2 Ingezette overheidsmiddelen in de sociale en in de economische reconversie (1987-1991)

De co-financiering van de Europese programma's met eigen middelen is geringer bij de economische dan bij de sociale reconversie.

2.1 Analyse van de middelen voor de sociale reconversie

Vooreerst analyseren we de middelen voor de sociale reconversie. We bekijken hier in detail de realisatie van de 3,279 mld. Europese middelen voor een actiepakket met een globale kostprijs van 12,503 mld. De belangrijkste Europese steunverleners zijn in volgorde de EGKS-wederaanpassingshulp, ESF en EFRO. Tabel 2.1 geeft het overzicht van de drie aparte luiken zoals we die definieerden in het conceptueel kader.

Dit beeld is niet volledig. Sommige middelen werden in 1991 vastgelegd, maar hebben nog geen aanleiding gegeven tot effectieve uitbetalingen. Andere kosten werden wel al gemaakt zonder vanuit Europa betaald te zijn.

Tabel 2.1
Sociaal reconversie-pakket: EG-steun,
co-financiering en privé-steun (in mio. BEF)

	Totale kostprijs	EG-steun	Cofinanciering	Privaat
Beroepsopleiding, begeleiding (1)	4 861,98	1 962,96	2 574,61	324,41
Inkomensondersteuning (2)	7 265,30	1 217,10 (369,94) (3)	6 048,20	-
Sociale infrastructuur	375,80	99,40	?	-
Totaal	12 503,08	3 279,46	8 899,21	324,41

- (1) Inclusief ramingen van de verwachte tussenkomsten door EGKS voor opleidingen binnen Rechar voor 1990 en 1991. Exclusief de 294 mio. ESF-steun binnen het OP (doelstelling 2) voor 1991 toegewezen in 1992 waarvan de kostprijs en cofinanciering niet gekend zijn.
- (2) Enkel de effectief uitgekeerde EGKS-steun binnen de traditionele hulp. Daarbovenop zou nog 414 mio. BEF extra kunnen gevorderd worden van de EGKS.
- (3) Het totale krediet voorzien voor inkomensondersteuning door EGKS binnen Rechar 1990 en 1991. Een gedeelte van dit krediet vormt een aanvulling bij de kosten die onder de traditionele hulp reeds zijn gemaakt.

2.1.1 Beroepsopleiding, begeleiding en onderwijs

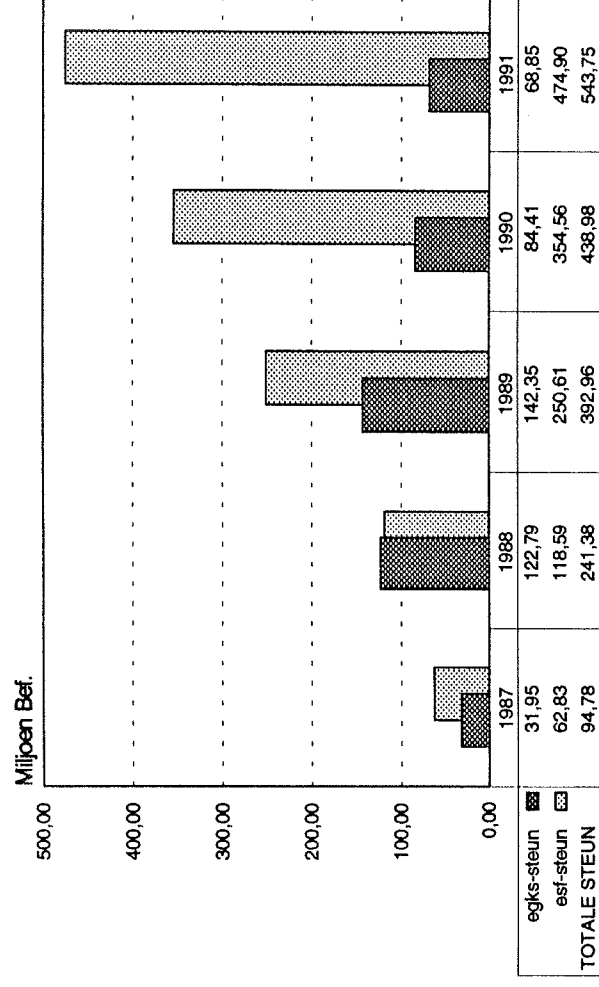
Bijna 2 mld. Europese middelen is aangewend voor het opleidings- en herscholingsbeleid. Dit beleid dient de druk van een toegenomen werkloze bevolking enerzijds en de veranderende wensen vanuit de arbeidsvraag anderzijds te beantwoorden. De totale kostprijs van de genomen acties bedraagt 4,862 mld. Ongeveer 84% van de Europese steun ging naar de ondersteuning van de werkingskosten van beroepsopleiding en begeleiding. Verder ging 12% naar de uitbreiding van de infrastructuur voor beroepsopleiding⁴. Slechts 3% ging naar hulp bij indienstneming⁵. Een minimaal aandeel ging naar arbeidsmarktstudies en naar promotie en sensibilisering van het opleidingsbeleid.

Ongeveer één vierde van de totale Europese steun ging naar de herscholingen van ex-mijnwerkers die met EGKS-steun gefinancierd werden. De piekjaren daarin waren 1988 en 1989 (zie figuur 2.3). Dit beeld wordt nog verscherpt wan-

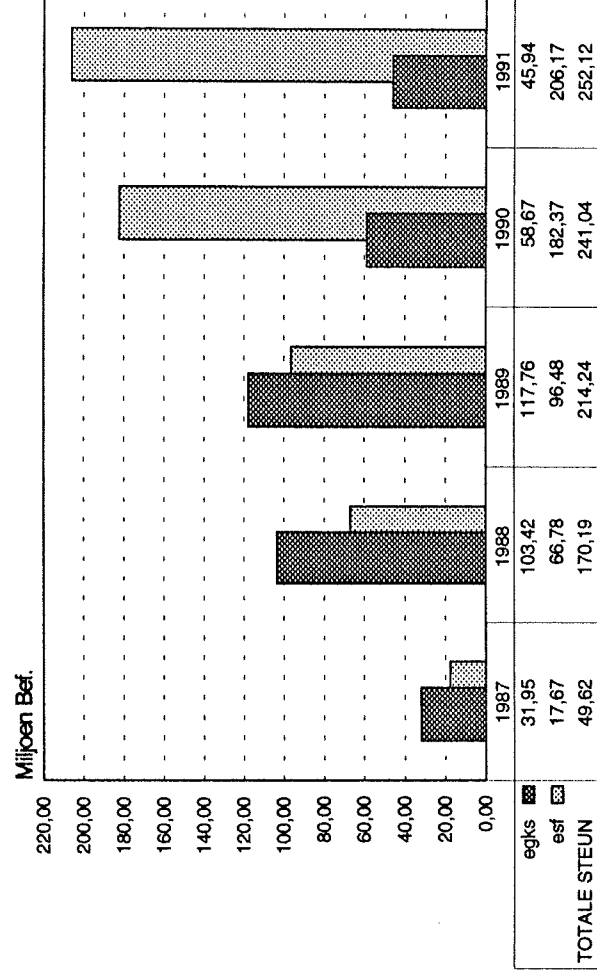
⁴ Door het EFRO werd 238 mio. definitief vastgelegd voor een totale kostprijs van 583 mio. Dit bedrag is vooral aangewend in 1991.

⁵ Onder hulp bij indienstneming komen bijna uitsluitend de individuele beroepsopleidingen (IBO's) van de VDAB voor, waarin een combinatie wordt gemaakt van opleiding en tewerkstelling.

neer we in figuur 2.4 enkel de steun bekijken die door de VDAB werd opgenomen vanuit beide financieringsinstrumenten ⁶.



Figuur 2.3 Gerealiseerde ESF- en EGKS-steun voor de werkingskosten van opleidingen en voor hulp bij indienstneming



Figuur 2.4 ESF- en EGKS-steun opgenomen door de VDAB (1987-1991)

⁶ ESF-steun aan de VDAB vormt 45% van de totale aangewende ESF-steun in de periode 1987-1991. De EGKS-steun naar de VDAB 80% van de totale EGKS-steunverlening.

Figuur 2.4 toont aan dat in de jaren 1987 tot en met 1989 de opleidingen van ex-mijnwerkers, gefinancierd door EGKS, de voorrang kregen bij de VDAB-opleidingen in de opname van Europese steunverlening. Uit beide figuren blijkt verder de groei in de jaarlijks opgenomen ESF-budgetten. Voor verdere bespreking hiervan verwijzen we naar hoofdstuk 5.

2.1.2 Inkomensondersteuning

EGKS voorzag in het kader van art. 56b inkomensondersteuning ten gunste van de getroffen mijnwerkers. De effectief door haar uitgekeerde steun aan inkomensondersteuning bedraagt in de periode 1987-1991 1,217 mld. (de zogenaamde traditionele hulp) op een kostprijs van 7,265 mld. en een voorschot van ongeveer 60% op het globaal krediet van 369,9 mio. voor inkomensondersteuning binnen Rechar (1990 en 1991).

De gehele inkomenstransfert naar de ex-mijnwerkers bevat naast deze 7,265 mld. ook de uitkeringen door KS zelf aan haar ontslagen werknemers. Deze uitkeringen die grotendeels naast de EGKS-maatregelen voorzien werden, bedragen in totaal 13,172 mld.⁷ Tabel 2.2 geeft het totaalbeeld met de omvang van de uitgaven per uitkerende instantie. De EGKS-tegemoetkoming staat apart vermeld.

Tabel 2.2
Inkomensondersteuning voor ex-mijnwerkers 1987-1991

	Totale uitgaven in mio. BEF		Externe herplaatsing	Vervroegde uittreding
		EGKS		
KS	EGKS-pensioenwachtverg. andere vergoedingen	559,75	-	559,75
		12 611,87	10 488,06	2 123,81
	Totaal	13 171,62	10 488,06	2 683,56
RVA	EGKS-vertrekpremies (1)	888,13	444,07	444,07
	EGKS-wachtvergoeding (2)	2 563,37	1 794,36	769,01
	Totaal	3 451,50	2 238,42	1 213,08
MEZ	EGKS-pensioenwachtverg.	3 254,02	-	3 254,02
Totaal		19 877,14	12 726,49	7 150,66

(1) assumptie 50% vervroegde uittreding en 50% externe herplaatsing

(2) assumptie 30% vervroegde uittreding en 70% externe herplaatsing

De totale inkomensondersteuning is opgedeeld in twee soorten: enerzijds is er de compensatie voor de ontslagen mijnwerkers die elders werk dienen te zoeken en

⁷ Vanaf 1990 wordt binnen het Rechar-programma een gedeelte van de herscholingspremies ondersteund met EGKS-middelen. De precieze omvang van dit deel binnen de 13,17 mld. kennen we niet. Het totale krediet bedraagt 369,94 mio., waarvan 40% bestemd is voor steun aan de herscholingspremie en 60% voor aanvullende steun aan vervroegd gepensioneerden.

een tijdelijk inkomensverlies kennen, anderzijds is er de stimulans om de arbeidsmarkt te verlaten d.m.v. vervroegde pensionering. Een juiste opsplitsing van de totale steun in deze twee groepen is gezien de beperktheid van de gegevens niet mogelijk. Tabel 2.2 geeft een opsplitsing onder een aantal assumpties. Hieruit blijkt dat 64% van de rechtstreekse steun naar extern herplaatsten ging. De grootste kosten hiervan draagt KS zelf (met daarbinnen als voornaamste kostencomponenent de omvangrijke vertrekpremies). De uitgaven aan vervroegd of gewoon gepensioneerden bedragen 7,1 mld. Deze kosten lopen evenwel nog ver door in de tijd. Wanneer de tijdelijke financiering door de RVA, Economische Zaken en de Vlaamse Regering⁸ stopt, komt de financiering uiteindelijk terecht bij de Sociale Zekerheidskas (RVP). Deze laatste werd in tabel 2.2 niet expliciet in de rij van de uitkerende instanties vermeld. De verantwoordelijke overheden hebben deze kost ook nooit zelf in rekening gebracht. Op langere termijn is haar aandeel evenwel overheersend, wat de vervroegde uitbreiding uiteindelijk tot de duurste maatregel maakt⁹.

2.1.3 Sociale infrastructuur

De Europese programma's voorzien de uitbreiding van sociale voorzieningen voor de Limburgse bevolking slechts in beperkte mate. De Europese reglementering biedt terzake trouwens weinig mogelijkheden. Enkel het Rechar-programma beklemtoont het huisvestingsprobleem en stelt Europese middelen ter beschikking voor de sanering van de mijncités. Buiten de Europese context heeft de SIM dit aspect van de sociale reconversie ingevuld.

Bij de tweede herstructurering van KS kwamen miljarden voorzien voor exploitatieverliezen vrij. Hiervan werden in een eerste fase 3 mld. bij de Sociale Investeringsmaatschappij ondergebracht. Ongeveer 1,6 mld. hiervan werd bestemd voor huisvesting en voor de welzijnssector.

2.2 Analyse van de middelen voor de economische reconversie

Net zoals voor de arbeidsaanbodmaatregelen maakten we een drieledige onderverdeling voor de arbeidsvraagstimuli. Het totale pakket Europese steun bedraagt 3,432 mld. op een totale kostprijs van 8,902 mld. Daarnaast werden reconversieleningen door de EGKS toegekend voor 2,950 mld.¹⁰ Uit de inventaris komt een overwegend voorwaardenscheppend beleid naar voor: 51% van de Europese

⁸ Met geld uit de KS-enveloppe.

⁹ De kost van de maatregelen die in het kader van de EGKS-wederaanpassingshulp werden genomen, werd berekend door Koen De Vos, The gross cost of ECSC readaptation, Leuven, HIVA, 1993.

¹⁰ Er is geen volledig zicht op de realisaties van proef- en demonstratieprojecten met EGKS-steun of andere begrotingslijnen. In de tabellen hierna worden de toegekende bedragen opgenomen uit het oorspronkelijke financieringsplan van het GAPL.

middelen ter stimulering van de arbeidsvraag ging naar de ondersteuning van lokale dienst- en adviesverlenende initiatieven. Daarnaast ging 32% naar private produktieve investeringsprojecten en de overige 17% was voor de uitbreiding van de economische basisinfrastructuur binnen de regio. Tabel 2.3 geeft het overzicht van deze drie luiken. Net zoals bij de arbeidsaanbodmaatregelen zal dit beeld enigszins wijzigen wanneer de niet-Europese reconversie-inspanningen hierbij worden opgeteld.

Tabel 2.3
Economisch reconversie-pakket:
EG-steun, co-financiering en privé-steun (in mio. BEF)

	Totale kostprijs	EG-steun	Cofinanciering	Privaat
Ondersteuning van dienst- en advies- verlenende instanties (1)	4 845,79	1 752,45	2 116,79	976,55
Uitbouw van economische basisinfrastr.	2 180,90	592,20	1 588,70	0,00
Directe steun aan private ondernemingen	1 875,60	1 087,20	788,40	0,00
Totaal	8 902,29 (11 456,29) (2)	3 431,85 (3 431,85)	4 493,89 (4 493,89)	976,55 (3 530,55)

(1) Ten dele bestaande uit ramingen overgenomen uit het originele financieringsplan van het GAF

(2) Inclusief de totale private investeringsbedragen gesubsidieerd door het EOGFL-O binnen het GAPL (naar analogie met het oorspronkelijke financieringsplan van het GAPL).

2.2.1 Lokale ontwikkelingsinitiatieven (dienst- en adviesverlenende instanties)

Bijna 5 mld. ging naar de ondersteuning van lokale ontwikkelingsinitiatieven. De private sector nam hiervan 1 mld. voor haar rekening. Ongeveer 51,5% van de Europese middelen voor lokale ontwikkelingsinitiatieven werd geïnvesteerd in aanvullende infrastructuur (gebouwen, communicatie-infrastructuur, apparatuur)¹¹. Het totale investeringsvolume dat daaraan beantwoordt, bedraagt 2,2 mld. Daarnaast diende 10,4% voor de ondersteuning van personeels- en werkingskosten, en ging 35,4% naar de uitwerking van concrete studies en proefprojecten. Het grootste aandeel daarin wordt gevormd door de EGKS-steun en de aparte EG-begrotingslijnen. Studies en proefprojecten kennen in vele gevallen een belangrijke inbreng van de private sector. Het EFRO ondersteunde tot slot concrete promotie- en sensibiliseringsactiviteiten voor de overige 2,7% van de EG-steun.

Exemplarisch geven we hierbij enkele voorbeelden van concrete acties met een relatief hoge kostprijs in het programma. In het kader van het wetenschappelijk onderzoek is er b.v. het Fonds voor Technologisch onderzoek van het Limburgs Universitair Centrum (LUC), dat onderzoek verricht voor Limburgse bedrijven

¹¹ Hieronder zijn alle infrastructuurprojecten ondergebracht die ingedeeld werden onder de EFRO-subprogramma's 'industriële expansie, wetenschappelijk onderzoek en toerisme'.

(materiaalfysica, scheikunde, geologie, toegepaste informatica, statistiek). Het Fonds heeft een project voor een totale kostprijs van bijna 200 mio. Eveneens aan het LUC wordt een Instituut voor Materiaalonderzoek uitgebouwd, voor een totale kostprijs van 300 mio. Aan het Limburgs Studiecentrum voor Toegepaste Ecologie wordt een cel 'milieu-onderzoek in opdracht van bedrijven' uitgebouwd voor een totale kostprijs van 120 mio.

In de toeristische sector vinden we onder meer de uitbreiding van de vakantiecentra Hengelhof en Kelchterhof (totale kostprijs van respectievelijk 276 mio. en 116 mio.), de ombouw van het Gallo-Romeins Cultuurtoeristisch Centrum (totale kostprijs van bijna 300 mio.)

Voor de versterking van de industrie vinden we vooral een aantal bedrijvencentra en doorgangsgebouwen (totale kostprijs van 204 mio.).

Het duurste project in deze categorie is de studie en het onderzoek voor de 'wervelbedketel' (gesteund onder de EG-verordening 3640/85), voor een totale kostprijs van bijna 1,5 mld. Het betreft een onderzoek naar het opwekken van energie.

2.2.2 Economische infrastructuur

De 592 mio. Europese ondersteuning waarover sprake betreft EFRO-steun in het kader van GAPL, CB (doelstelling 2) en Rechar. De totale kostprijs van de ondernomen acties bedraagt 2,181 mld. De co-financiering gebeurt in hoofdzaak door de gemeenten. Binnen het GAPL lag de prioriteit bij de uitrusting van tal van industrieterreinen. Ongeveer 50% van de steun binnen dit type maatregelen ging in die richting. Het Rechar-programma en het aanvullende OP breiden deze prioriteit verder uit naar de saneringsoperaties op verlaten industrieterreinen en mijnterreinen (23%). Verder subsidieerde het GAPL een aantal milieu-investeringen (11,9%), de handelsinfrastructuur¹² werd verder uitgebouwd (7,8%) en wegen- en rioleringswerken (7,5%) kregen eveneens aandacht¹³.

Er is geen zicht in hoeverre EGKS-leningen het uitvoeren van dezelfde werken gesteund hebben. Het Rechar-programma voorziet hiertoe expliciet middelen met rentesubsidies.

Los van de EG-programmatie stelde KS-West op haar enveloppe 1 mld. ter beschikking van de gemeenten als leningscapaciteit voor de aankoop en aanleg van industrieterreinen. Halfweg 1992 werd voor 611 mio. aan leningen toegekend op een subsidiabel investeringsbedrag van 876 mio. Bijna alle goedgekeurde dossiers genoten gelijktijdig van de EFRO-subsidiëring.

¹² Limburghal, Grenslandhallen, ...

¹³ Wat het Rechar-programma betreft, werd enkel de EFRO-steun opgenomen die vastgelegd werd voor 1991. Het gaat bijgevolg om een klein gedeelte van de totale steun die werd goedgekeurd en begrepen is in de 591 mio.

2.2.3 Directe ondersteuning van produktieve investeringen

De EG bood in de periode 1987-1991 via drie kanalen rechtstreekse steun aan ondernemingen : via EGKS, EFRO en EOGFL-O. De EGKS verstrekt op basis van art. 56.2a reconversieleningen aan voornamelijk KMO's. In totaal reikte EGKS 263 reconversieleningen uit voor een bedrag van 2,950 mld. Daaraan is een rente-subsidie gekoppeld wanneer de investering een duurzaam tewerkstellingseffect kan garanderen. Deze bedroeg 407,59 mio.

De EFRO en EOGFL-O-steun bestaat uit een vergoeding bovenop de interest-subsidie en/of kapitaalpremie die de nationale overheden uitreiken aan de onderneming. In het geval van EFRO betreft het de Vlaamse overheid in het kader van de expansiewetten, bij EOGFL-O het Nationaal Landbouw investeringsfonds (LIF)¹⁴. Tabel 2.4 vat de teruggevonden directe steun aan produktieve investeringen per instantie en per soort van maatregel kort samen. Hieruit blijkt dat de directe steun vanuit de EG slechts een zeer beperkt aandeel vormt in de totale directe subsidiestroom aan ondernemingen.

Los van de EG hebben de nationale en Vlaamse overheden een aantal initiatieven genomen. Bij de eerste herstructurering van KS werd de LIM opgericht. In de periode 1987-1991 reikte de LIM 147 achtergestelde leningen uit aan kleinere KMO's en aan starters. Het bedrag van de lening kan maximaal 5 mio. bedragen. Het totale geleende bedrag bedraagt 474,4 mio. De LIM kan ook minderheids-participaties nemen van maximaal 300 mio. Tot en met 1991 werd op die wijze 2,344 mld. besteed.

Verder bevat de tabel 5 mld. fiscale voordelen in het kader van de nationale wetgeving. Dit bedrag vormt een ruwe schatting.

¹⁴ We hebben hier abstractie gemaakt van de EFRO-steun aan een aantal infrastructuurprojecten in de toeristische sector, die eveneens behoren tot de directe steun aan investeringen.

Tabel 2.4
Totale directe overheidssteun aan productieve
investerings in de periode 1987-1991 (in mio. BEF)

Maatregel	Totale steun	EG-steun	Cofinanciering	Eigen overheid autonoom
1) Rentesubs. en/of kapit.premies EGKS art. 56 2a	407,59	407,59	-	-
Vlaamse expansiewetgeving	13 084,34	173,71 (1)	173,71	12 736,92
Landbouwinvesteringssteun	1 120,51	505,85	614,66 (2)	-
Totaal	14 612,44	1 087,15	788,37	12 736,92
2) Fiscale voordelen (3)				
Nationale maatregelen	5 000,00	-	-	5 000,00
Vlaamse expansiewetgeving	?	-	-	?
3) Leningen				
EGKS art. 56,2a	2 950,00	2 950,00	-	-
KLIMop-leningen	474,10	-	-	474,10
4) Participaties				
LIM	2 344,00	-	-	2 344,00
KS	?	-	-	?
GIMV -NIM	?	-	-	?

(1) De EG-steun is de EFRO-bijdrage als cofinanciering van de expansiewetgeving binnen het aanvullende OP-EFRO (1990-1991) van CB (doelstelling 2).

(2) De eigen overheidsinbreng is de rentesubsidie van het LIF. De omvang ervan is een raming.

(3) De omvang van de fiscale voordelen is een ruwe schatting.

3. Slotbedenkingen

3.1 Globale inzet van de middelen

Er zijn twee grote pakketten van overheidsmiddelen : enerzijds de autonoom door nationale overheden ingezette middelen, anderzijds de Europese en co-financieringsmiddelen in het kader van het GAP en andere Europese programma's. Een deel van de middelen is gegenereerd door de vroege KS-sluiting. De autonome inbreng was massaal, en voornamelijk samengesteld uit directe steunmaatregelen.

Dit maakt dat in het geheel de directe steun ongeveer 76% inneemt van de gereconstrueerde 52 mld. Voor het sociale luik is er het overwicht inzake inkomensondersteuning (19,877 mld.). De Europese inbreng hiervoor verdwijnt in het niet in vergelijking met die van de nationale overheden. Voor het economische luik is er een groot pakket directe steun aan productieve investeringen (19,612 mld.). Opnieuw neemt de EG hier slechts een zeer beperkt aandeel voor haar rekening.

De totale inkomenstransfert van bijna 20 mld. vindt haar oorzaak in de hoge vertrekpremies en in de vervroegde pensioenregeling, die veel gunstiger zijn in vergelijking met andere sectoren en met andere mijnregio's. Deze inkomensondersteuning heeft het consumptiepeil in stand gehouden, wat belangrijk is voor de interne Limburgse markt. Dit kan vooral een stimulans bieden aan KMO's. Ten tweede heeft deze regeling mee geholpen om de sociale vrede tijdens de massale afvloeiing te bewaren.

Inzake de directe steun aan het bedrijfsleven is er voor de EGKS-leningen actief promotie gevoerd, in tegenstelling tot de aanvullende EFRO-subsidiëring¹⁵ op de Vlaamse expansiesteun. We kunnen ons dan ook afvragen of deze laatste een directe stimulans gegeven heeft aan het bedrijfsleven. Voor het landbouwfonds dienen we een onderscheid te maken tussen de twee steunvormen. Voor wat betreft verordening 797/85 (verbetering produktiestructuur) is de EG-steun in feite een recuperatie door het Landbouwinvesteringsfonds voor een bedrag van 25 à 50% van de verleende interestsubsidie van 5%. Een groot deel van de EG-steun voor commercialisatie (verordening 355/77) heeft betrekking op projecten die al voltooid waren of reeds bezig waren op het moment van de aanvraag. De EG-steun is in deze gevallen niet noodzakelijk voor de realisatie van de projecten.

Een algemene opmerking over directe steunverlening is dat de overheid er strenger op dient toe te zien dat enkel die sectoren bereikt worden die een versterking van de economische structuur met zich mee kunnen brengen. De toepassing van het stelsel van de reconversievennootschappen doet in dit kader enkele bedenkingen rijzen.

Het autonome beleid bestond dus vooral uit directe steunmaatregelen. De EG-programma's hebben vanuit een nieuwe aanpak van regionale ontwikkeling een meer indirect instrumentarium aangereikt. Het GAP en de daarop volgende EG-programma's hebben namelijk sterke impulsen gegeven aan een verruiming van het beleidsinstrumentarium. In deze zin is er complementariteit tussen de autonoom ingezette middelen en de EG-programma's. Binnen de sociale reconversie vinden we de grootste EG-inbreng in het opleidingsbeleid (2 mld.). In het economisch luik ligt de nadruk op de dienstverlening ten aanzien van het bedrijfsleven (1,8 mld.) en op een stuk basisinfrastructuur (vooral industrieterreinen). De EG-programma's zijn er dan ook in geslaagd om een aantal acties op te zetten die op langere termijn hun effect kunnen hebben. Het aspect van het 'human capital' en de nadruk op het endogene potentieel in de arbeidsvraagstimuli kunnen de regio optillen naar een blijvend hoger produktiviteitsniveau. De meeste van deze maatregelen komen rechtstreeks of onrechtstreeks ten goede aan KMO's.

Binnen de economische reconversie zijn enkele typische instrumenten slechts marginaal aanwezig of helemaal afwezig. We denken hierbij aan loonsubsidies en

¹⁵ Het EFRO geeft in het kader van OP een extra steun van 2% op het investeringsbedrag. Voor deze kleine aanvulling naast de expansiesteun is geen promotie gevoerd naar de ondernemingen toe.

arbeidsplaatspremies, en aan grote infrastructuurwerken (spoor, water, wegen). Inzake grote infrastructuurwerken ontbreekt een belangrijke realisatie, met name de sanering van de mijnterreinen.

3.2 'Integratie'

Voor de EG is de 'geïntegreerde' inzet van de middelen belangrijk. De EGKS-wederaanpassingshulp en de steun vanuit het Landbouwfonds werken echter vanuit een sectorieel beleidskader. EGKS biedt op zich een geïntegreerd geheel van maatregelen aan voor ex-mijnwerkers. De inpassing van de EGKS-steun voor opleidingen met de ESF-steun is niet gebeurd. De totale herscholingsoperatie van de ex-mijnwerkers heeft meer dan 1 mld. gekost aan werkingskosten. Wie de inzet van de EG-middelen in de tijd bekijkt, merkt in de beginperiode een duidelijke prioriteit voor de ex-mijnwerkers. In het opleidingsbeleid heeft de door de EGKS gesteunde herscholingsoperatie ertoe geleid dat andere, structureel werklozen op het moment van de sluiting van een opleiding verstoken zijn. Hierbij wijzen we ook op de bijkomende opleidingsinfrastructuur (door EFRO gesteund), die pas in de loop van het beleidsproces aandacht kreeg.

De EGKS-reconversieleningen vormen een losstaand element binnen het GAP, net zoals het Landbouwfonds.

Wat ESF en EFRO betreft zijn er geen voorbeelden aan te halen van een gezamenlijke inzet voor concrete acties. Dit heeft te maken met het feit dat EFRO vooral infrastructuurinvesteringen steunt, terwijl ESF zich toespitst op opleidingsinitiatieven.

Organisatorisch werken EFRO en ESF, zowel op Europees als op Vlaams niveau, los van elkaar. De vraag rijst of men op bepaalde gebieden (creatie en ondersteuning van het technologisch potentieel, advies en opleiding voor KMO-management) niet gezamenlijk kan handelen en eenvormig informatie kan verzamelen.

3.3 Additionaliteit

3.3.1 Inleiding

De Europese Commissie maakt haar financiering van projecten afhankelijk van een minstens evenwaardige publieke inbreng door de lidstaat zelf. Deze eigen bijdrage in de kostprijs van een EG-gesubsidieerd project noemt men de 'co-financiering'. Als co-financierder komen alle nationale, regionale en lokale overheden evenals parastatalen in aanmerking. Ook de eigen middelen van private instanties komen soms als co-financiering in aanmerking wanneer hun activiteiten een publiek karakter hebben. De mate waarin de nationale overheden middelen kunnen stellen tegenover de EG-steun noemt men de 'absorptiecapaciteit' van de lidstaat. Het ter beschikking stellen van deze middelen impliceert vaak een herschikking in de overheidsbestedingen van de lidstaat. Naast deze co-finan-

cieringsgelden kan de lidstaat ook op autonome basis middelen inzetten in dezelfde beleidsdomeinen, maar buiten de EG-programma's.

De gehele publieke inzet door de lidstaat - co-financiering en autonoom - worden in het EG-jargon 'nationale' middelen genoemd, in tegenstelling tot de 'EG-middelen'.

De EG let erop dat bij de besteding van haar middelen de zogenaamde additionaliteit wordt gewaarborgd. Twee definities hiervan zijn in gebruik. Een daarvan wordt gebruikt door de structuurfondsen, de andere is operationeel bij de EGKS-wederaanpassingshulp.

a. Definitie gebruikt door de EG in de structuurfondsen

De definitie gehanteerd door ESF en EFRO is gebaseerd op een vergelijking in de tijd van de bestede EG-middelen enerzijds en het geheel aan publieke inzet (nationale + EG-middelen) anderzijds. Aan de voorwaarde voor additionaliteit wordt dan voldaan wanneer wordt aangetoond dat sinds de start van het EG-programma de stijging van de globale publieke inzet minstens even groot is als de stijging in de EG-middelen. In de richtlijnen van het Secretariaat-Generaal van de EG spreekt men van 'de verificatie van de incrementaliteit van de totale overheidsfinanciering' in vergelijking met een basisperiode van voor het EG-programma. De bedragen moeten in de tijd wel vergeleken worden *in reële termen*.

De definitie laat toe dat binnen de nationale middelen substituties plaatsvinden tussen middelen die volledig autonoom worden besteed en de co-financieringsgelden.

De strengheid van deze definitie hangt af van het interpretatieniveau : voor een geheel programma (GAPL), per deelprogramma (EFRO, ESF, EGKS, EOGFL-O apart) of per maatregel en actiedomein (opleiding, toerisme, ...).

Indien immers de additionaliteit moet bewezen worden op het niveau van globale programma's dan belet deze definitie niet dat nationale middelen voor een bepaald deelprogramma afnemen wanneer er een toename is binnen andere deelprogramma's. Globaal genomen blijft de totale rationele inzet minstens gelijk.

Binnen een veel omvattend programma als het GAPL, dat in grote mate complementair is aan het instrumentarium dat door de lidstaat autonoom werd ingezet, is het vanzelfsprekend dat voor bepaalde types van projecten geen nationale middelen extra werden vrijgemaakt. Om de ter beschikking gestelde EG-steun voor deze projecten niet onbenut te laten staat de nationale overheid voor een keuze : ofwel haar totale budget verhogen ofwel haar budget te herverdelen. Definieren we de additionaliteit op programmaniveau, dan wordt in geen van beide gevallen de additionaliteits-voorwaarde overtreden.

b. Alternatieve definitie van additionaliteit gehanteerd in de EGKS-context

In feite betreft de voorgaande definitie een eerder zwakke vorm van additionaliteit. We nemen het voorbeeld van de EG-ondersteuning van opleidingsprojecten. Het is mogelijk dat de incrementaliteit van de ingezette middelen bewezen is maar dat men eveneens vaststelt dat dit zich niet vertaalt heeft in een gelijkaardige toename van het aantal opgeleide personen. In dit geval kan bijkomend worden nagegaan wat de reële kostprijs per opleiding heeft doen toenemen. Wat maakt de additionele steun uit : een betere omkadering, een langere opleidingsduur ? Men hanteert hiervoor een referentieniveau van opleidingskost.

In de wederaanpassingshulp van de EGKS definieert men additionaliteit als het verschil tussen de algemene basishulp of sociale bescherming die iedereen kan genieten in een land, en de totale steun die mijnwerkers bekomen omwille van de sectoriële EGKS-interventie. Wat betreft opleidingen is het referentieniveau de gemiddelde kostprijs en de gemiddelde opleidingsduur die een werkloze in Vlaanderen ontvangt. Deze wordt geplaatst naast de sectoriële bescherming waarvan de kostprijs door de EGKS-interventie is verhoogd omwille van een langere en beter omkaderde opleiding en een hogere ¹⁶ tegemoetkoming tijdens de opleiding.

In het voorbeeld van ESF-opleidingen binnen doelstelling 2 kunnen we als referentie het opleidingsniveau bekijken in de rest van Vlaanderen, met inbegrip van de steun vanuit doelstelling 3 en 4, en de vraag stellen of de kostprijs per opleidingsuur in de rest van Vlaanderen op dezelfde manier is toegenomen, met in acht name van de doelgroepen die werden bereikt.

3.3.2 Verificatie voor Limburg

Voor de additionaliteit in de zin van incrementaliteit van de nationale middelen t.o.v. de basisperiode (vóór 1987) en over het gehele programma (GAPL) is er geen probleem om dit aan te tonen. De reconversie van Limburg heeft immers een enorme hoeveelheid aan nationale steunmiddelen gemobiliseerd sinds 1987.

Het grootste aandeel daarin zijn de inkomensondersteunende maatregelen ten behoeve van de ex-mijnwerkers. In de periode 1987-1991 werd ongeveer 20 mld. besteed in die richting. In deze maatregel is de nationale inbreng (zowel via co-financiering als autonoom) in die mate toegenomen, dat men zou kunnen besluiten dat deze middelen voor het gehele programma zouden kunnen dienen als theoretische co-financiering.

Bovendien heeft men ook voor wat betreft de economische reconversie aanvullende inspanningen geleverd naar Limburg toe. Zo werd de LIM NV opgericht. Verder blijven binnen de Vlaamse expansiewetten de extra voordelen van kracht ten aanzien van de reconversiezones. De toepassing van het stelsel van de recon-

¹⁶ Een volledig-loongarantie indien de opleiding tijdens de wachtvergoedingsperiode begint.

versie-vennootschappen bereikte zijn piek jaren in 1988 en 1989 in hoofdzake ten gunste van Limburgse ondernemingen. Veel van deze maatregelen (zowel in de inkomensondersteuning als in de fiscale steunmaatregelen), brengen nog uitgaven met zich mee voor de nationale overheid tot ver in de jaren '90 en zelfs later. Ook deze kunnen in de balans gelegd worden voor de co-financiering en de additionaliteit.

Om de additionaliteit na te gaan per deelprogramma of maatregel afzonderlijk beschikken we over onvoldoende gegevens.

- We beschikken niet over een referentieperiode (een periode voor 1987) waaraan de incrementaliteitsdefinitie kan getoetst worden per deelprogramma.
- We hebben ook geen beeld over de totale uitgaven per domein in de rest van Vlaanderen.

In twee deelrapporten (technologisch potentieel en opleidingsbeleid) werd additionaliteit op dit niveau uitgewerkt.

Binnen het rapport over het technologisch potentieel vindt men een voorbeeld waar aan de additionaliteitsvoorwaarde is voldaan. De specifieke inspanningen naar Limburg toe binnen dit kader waren voor de programmaperiode onbestaan-de. Wetenschappelijk onderzoek binnen het Vlaams beleid gebeurt zonder regionale voorkeursbehandelingen. Binnen de GAPL-periode konden evenwel vanuit verschillende hoeken middelen geactiveerd worden om de projecten die voor EFRO-steun in aanmerking kwamen te helpen realiseren.

Een tegenvoorbeeld van additionaliteit werd aangetoond in het ESF-opleidings-luik. Er werd aangetoond dat nationale middelen met EG-middelen werden gesubsitueerd (zie hoofdstuk 5).

3.4 Beleidsconclusies

Vooraf hoofdstuk 3 (economie) en hoofdstuk 5 (het opleidingsbeleid) gaan verder in op diverse aspecten uit dit hoofdstuk. Beleidsconclusies komen dan ook op die plaatsen aan bod. Een belangrijke vaststelling vanuit het schrijven van dit hoofdstuk is het gebrek aan een systematisch beheer van het totaal van de (EG-)mid-delen voor Limburg. Een geïntegreerde informatieverzameling ontbreekt, ondanks het feit dat diverse instrumenten op dezelfde doelgroep en thema's gericht zijn en dezelfde initiatiefnemers gebruik maken van verschillende EG-subsidiekanalen. Enkel de GOM beschikt als EFRO-secretariaat voor de periode 1987-1991 over een geautomatiseerd projectenbeheer.

HOOFDSTUK 3

*Ontwikkeling van de voornaamste economische indicatoren in Limburg*¹

1. Referentiekader

De doelstellingen van de economische politiek, zij het nationaal of regionaal, is terug te brengen tot de vijf elementen (de 'magische vijfhoek') van de welvaarts-theorie: economische groei, volledige werkgelegenheid, gelijke verdeling, prijsstabiliteit en extern evenwicht. Sinds enige tijd voegt men hier een nieuwe dimensie bij, met name de duurzaamheid van de groei of de verzoenbaarheid met het milieu.

De regionale ontwikkeling die onder meer ook door het Europees beleid nagestreefd wordt (zowel doelstelling 1 als 2), is vooral gericht op het wegwerken van internationale of interregionale verschillen in het inkomen, in de economische groei en in de werkloosheidsgraad.

Om deze doelstellingen te bereiken speelt het overheidsbeleid in op een aantal basisfactoren die maken dat een economie competitief is ten opzichte van andere landen of regio's. Deze factoren worden door Porter samengevat in de veel geciteerde 'diamant' van Porter (The Competitive Advantage of Nations). Wij gebruiken deze diamant (figuur 3.1) om de verschillende elementen van het Limburgs economisch weefsel te schetsen, en om de impact van het reconversiebeleid in te schatten.

¹ Dit hoofdstuk werd geschreven door J. Pacolet, G. Bogaert en I. Vleugels. Het bevat bijdragen van E. Gos, A. Van den Cruyce, R. Mercken, H. Meese, L. Bollaert.

Wij hernemen de factoren die verband houden met produktie en vraag, met de aanwezige bedrijven en sectoren. De factor toeval blijft buiten beschouwing. Wel werd een stuk historiek in het eerste hoofdstuk aangegeven. De factor overheid vormt het voorwerp van de algemene evaluatie in dit rapport. Verder besteedt dit hoofdstuk aandacht aan enkele specifieke thema's die in een deelstudie aan bod kwamen (het technologisch potentieel, de sector toerisme, het KMO-weefsel).

2. Produktiefactoren

2.1 Produktiefactor arbeid

Zie hoofdstuk arbeidsmarkt.

2.2 Produktiefactor kapitaal

2.2.1 Risicokapitaal (NIM, GIMV, LIM, KS)

De klassieke risico-kapitaalverschaffers van de nationale en Vlaamse overheid zijn resp. de NIM en de GIMV.

Het aandeel van de Limburgse participaties in de totale aandelenportefeuille van de NIM is niet uitgesproken groot in vergelijking met de andere provincies (in de periode 1987-1990 gemiddeld 13%). Wat de GIMV betreft, nemen de Limburgse aandelen de derde plaats in binnen de Vlaamse provincies met een aandeel in de totale aandelenportefeuille van 19%.

Specifiek naar Limburg toe werd in 1987 de LIM opgericht, een overheids-holding die dezelfde taken kreeg toebedeeld als NIM en GIMV. De LIM opereert echter enkel op provinciale schaal.

Reeds in 1983 richtte KS de vzw Diversifiëringdienst op met als doel projecten te ondersteunen en op te starten die bijdragen tot de diversificatie van KS. In de periode 1987-1989 werd de uitbouw en werking van de dienst ondersteund met EFRO-geld. Binnen de KS-enveloppe van 99 mld. werd in totaal 7,5 mld. aan middelen vrijgemaakt voor de diversificatie-acties van KS. Van het totaal voorbehouden voor verdere exploitatieverliezen van KS-west kwam aanvullend nog 1,34 mld. vrij voor diversifiëring.

2.2.2 Investeringssteun (expansiewetten, fiscale maatregelen, leningen, ...)

Limburg wordt vanuit de Vlaamse en Nationale overheden beschouwd als prioritaire actiegeregion voor expansiesteun naar bedrijven toe. Vanuit Europa werd deze beleidsoptie mede ondersteund. Vanuit haar toezicht op eventuele concurrentievervalsing tussen regio's, legde de Commissie immers een maximale steunintensiteit vast ten gunste van Limburgse bedrijven van 20% of 3 500 ECU per gecreëerde

arbeidsplaats met een maximum tot 25%. Dit is samen met nog enkele gebieden in Wallonië het hoogst toegelaten percentage voor België.

In tabel 3.1 wordt een overzicht geboden van de voornaamste investeringssteun die de overheid in de periode 1987-1991 ter beschikking heeft gesteld naar de Limburgse ondernemingen.

Tabel 3.1
Overzichttabel van de instrumenten van investeringssteun aan Limburgse bedrijven in de periode 1987-1991

Instrumenten	Doelgroep	Aantal	Sectoren NACE 1-digit	Omvang in mio. BEF	Piekjaar
VI. exp. wetten	KMO	?	6 en 4	1 925,56	1989-1990
VI. exp. wetten	GO	?	3 en 4	10 985,05	1988-1990
EGKS-leningen + rentesubs.	KMO	263	3 en 4	2 950,00	1989-1990
KLIMOP-leningen	Starters KMO	179	3 en 4	407,59	
Reconv. venn.	KMO en GO	2 794	?	529,5	1987-1989
LIF-rentesubs.	KMO	?	0	4 000,00	1988-1989
				1 120,50	1987-1988

GO = grote onderneming; KMO = kleine en middelgrote onderneming

De meeste van de vermelde instrumenten waren al in werking voor 1987. Nieuw inwerking getreden vanaf 1987-1988 is de LIM. Zij is grotendeels complementair aan de reeds bestaande door haar doelgroep (starters) en produkt (achtergestelde leningen). Daarnaast waren er de EGKS-reconversieleningen (vanaf 1987), en gaven EG-middelen een extra budget aan de investeringssubsidies van het landbouwfonds (vanaf 1987) en aan de expansiesteun (vanaf 1990).

Sectorieel beschouwd werd vooral binnen de industrie (sector 3 (metaalverwerking) en 4 (andere be- en verwerkende industrieën)) veelvuldig gebruik gemaakt van de geboden overheidssteun. Wat de KMO's betreft is het aandeel van sector 6 (handel en horeca) ook niet onbelangrijk. Zowel naar grote als kleine ondernemingen werd steun geboden. Van de in de periode 1988-1990 in Limburg op gang gebrachte investeringen binnen de industriële sectoren met expansiesteun (wetten van 1959 en 1970) heeft 2/3de betrekking op buitenlandse investeringen. In die periode vertegenwoordigde Limburg inzake buitenlandse investeringen 37% van het totaal aan Vlaamse investeringen die gebruik maakten van de expansiesteun. Buitenlands betekent dat de helft van het maatschappelijke kapitaal in buitenlandse handen is.

Alle vermelde steunmaatregelen bereikten hun piek jaren wat de aanwending ervan betreft tijdens de jaren 1988 t.e.m. 1990. Vanaf 1991 wordt een algemene afbuiging waargenomen. Ook de budgetten zelf werden verminderd vanaf 1991. Enerzijds kan de geringere opname van steun verklaard worden door de neergaande conjunctuur. Anderzijds is er ook een veranderende stellingname vanwege de overheid inzake investeringssteun: de selectiviteit neemt toe (expansiewetten, EGKS-leningen), waarbij de koppeling aan arbeidscreatie, toe-

komstgerichtheid van de sectoren en ecologiecriteria in de verf worden gezet. Het systeem van de reconversievennootschappen met de fiscale voordelen eraan verbonden, dat een zeer belangrijke toepassing kende binnen Limburg wordt afgebouwd sinds 1990.

2.2.3 Autofinanciering

De solvabiliteitsratio (verhouding eigen tot vreemd vermogen) bedroeg voor alle Belgische bedrijven in 1991 34,7. De Limburgse situatie in 1991 stemt daarmee grotendeels overeen. T.o.v. de periode voor het GAPL blijkt de solvabiliteitsratio van vooral de grotere Limburgse bedrijven echter sterk gedaald te zijn (zie tabel 3.2), zodat die meer in de buurt van het Vlaamse niveau terechtkwam. De expansie werd in toenemende mate met vreemde middelen gefinancierd. Indien de financiële hefboomwerking positief is, is dat uiteraard een goede zaak. Maar bij dalende rentabiliteit kan de werking negatief worden en de bedrijven kwetsbaarder maken.

Aan de verbetering van de solvabiliteit van de kleinere Limburgse ondernemingen lijkt ook een einde te zijn gekomen. In tabel 3.2 wordt de solvabiliteit van de pré-GAPL periode vergeleken met de periode van het GAPL.

Tabel 3.2
Solvabiliteit in Limburg en in Vlaanderen

Solvabiliteit	Aantal werknemers	1985-1987	1989-1991
Limburg	< 100	29	36
Vlaanderen	< 100	31	37
Limburg	100 +	50	37
Vlaanderen	100 +	31	28

Een uitzondering op de verslechterende solvabiliteit van de Limburgse grote bedrijven vormen de sectoren 6 (handel en horeca) en 7 (transport), die een uitgesproken verbetering kenden.

De liquiditeitsratio (de current rate) laat toe na te gaan in welke mate de ondernemingen hun verplichtingen op korte termijn kunnen nakomen. Die ratio bedroeg in 1991 1,2 voor het geheel van de Belgische ondernemingen. In 1991 zijn zowel de kleine als de grote Limburgse bedrijven minder liquide dan hun resp. vergelijkingspunten uit de rest van Vlaanderen. In de onderstaande tabel wordt de liquiditeit van de pré-GAPL periode vergeleken met de periode erna.

Tabel 3.3
Liquiditeit in Limburg en in Vlaanderen

Bedrijven gevestigd in :	Aantal werknemers	1986-1987	1989-1990
Limburg	< 100	1,52	1,31
Vlaanderen	< 100	1,30	1,30
Limburg	100 +	1,21	1,09
Vlaanderen	100 +	1,29	1,23

Uitschieters zijn sector 6 waar (enkel grote) handels- en horecabedrijven hun liquiditeitsratio verbeterden van 0,63 tot 1,06, waardoor deze op het constant gebleven Vlaamse peil komen, en sector 8 (bank- en verzekeringswezen, dienstverleningen voor bedrijven en verhuur) waar de liquiditeitsratio van kleine en grote Limburgse bedrijven sterk gedaald is in tegenstelling tot een behoud (grote ondernemingen) of een stijging (kleine ondernemingen) in Vlaanderen.

Voor het onderzoek van de rendabiliteit werd gekozen voor de netto rendabiliteit van het totaal actief, voor belasting en financiële kosten (het totale resultaat van de onderneming gedeeld door het totale geïnvesteerde vermogen). Voor alle Belgische ondernemingen samen bedroeg deze ratio in 1991 8,2%. Uit de analyse van de Limburgse en Vlaamse ondernemingen komt een zeer uiteenlopende evolutie naar voor. In tabel 3.4 worden de kencijfers weergegeven per sector.

Voor de grote Limburgse bedrijven steeg de netto rendabiliteit van het eigen vermogen in de sectoren: bouw, transport en communicatie, diensten. De rendabiliteit bleef constant in de extractieve nijverheid (zonder mijnontginning) en chemie. In de grote ondernemingen in Vlaanderen werd in alle sectoren een rendabiliteitsstijging gemeten met uitzondering van de verwerkende industrie en de extractieve nijverheid en chemie.

Voor de kleine Limburgse ondernemingen geldt eveneens een vooruitgang in de bouw, met daarnaast ook een fors winstherstel in handel en horeca. De overige sectoren gingen achteruit. In de periode 1986-1987 lag de rendabiliteit in Limburg in drie van de beschouwde sectoren hoger dan in van Vlaanderen, voor de periode 1989-1990 is dat nog slechts in één sector het geval. Negatieve uitschieter is de metaalverwerkende nijverheid: van 8,5% naar 4,3%, terwijl Vlaanderen van 4,5 naar 7% steeg. Dit is vooral te wijten aan enkele grotere bedrijven uit de galvanisatiebranche.

Tabel 3.4
Netto-rendabiliteit van de onderneming in Limburg en Vlaanderen naar grootte en sector

Rendabiliteit	Grote ondernemingen	Vlaanderen	Kleine ondernemingen			
			Limburg	Vlaanderen	Limburg	Vlaanderen
Sector	1986-1987	1989-1990	1986-1987	1989-1990	1986-1987	1989-1990
2. Extractie en chemie	12,0	15,0	12,0	17,0	12,0	9,5
3. Metaalv. industrie	17,0	5,0	9,0	8,5	4,3	4,5
4. Verwerkende industrie	8,0	9,0	6,5	9,5	5,5	8,0
5. Bouw	-1,3	3,0	4,0	4,0	5,0	4,0
6. Handel en horeca	9,0	5,0	8,5	3,0	5,0	6,5
7. Transport en communicatie	9,0	5,0	7,0	7,0	5,0	7,0
8. Diensten	3,7	2,6	5,6	3,0	4,0	5,0
	16,0					3,0

Het is duidelijk dat er geen eenduidige positieve impuls van de reconversie-politiek op de rendabiliteit is uitgegaan. De grote investeringen hebben uiteraard een toename van de afschrijvingen en dus een daling van de rendabiliteit tot gevolg. Op de tweede plaats loopt men bij de rendabiliteit van het eigen vermogen het risico dat een hoge ratio bekomen wordt door het resultaat te delen door een eigen vermogen dat door overgedragen verliezen heel erg klein of zelfs negatief geworden is. De netto-rendabiliteit van het eigen vermogen (nettowinst na belastingen gedeeld door het eigen vermogen) is een veranderlijke die traditioneel onderhevig is aan conjuncturele en andere invloeden. 1991 kende bovendien bijna over de hele lijn een ernstige terugval van de rendabiliteit, zodat de hier beschouwde periode 1989-1990 als indicator voor de reconversieperiode te optimistisch is.

Enigszins verrassend is de vaststelling dat de verhouding belastingen over toegevoegde waarde in Limburg voor de ondernemingen met minder dan 100 werknemers nog steeds boven het Vlaamse cijfer ligt, hoewel het verschil kleiner is geworden. De Limburgse ondernemingen genieten immers van fiscale voordelen. Voor Vlaanderen is de verhouding voor kleinere bedrijven licht toegenomen, voor Limburg drastisch gedaald. Een en ander wordt weergegeven in tabel 3.5.

Voor de ondernemingen met meer dan 100 werknemers geldt dat de Limburgse ondernemingen voor de reconversieperiode meer belastingen in procent van de toegevoegde waarde droegen dan de andere Vlaamse, en erna duidelijk minder, zonder van een spectaculair verschil te kunnen gewagen. Een voorzichtige conclusie zou kunnen zijn dat de grote bedrijven beter gebruik hebben gemaakt van de talrijke stimulansen.

Tabel 3.5
Belastingen over toegevoegde waarde in Limburg en in Vlaanderen

Belasting/TW	Aantal werknemers	1986-1987	1989-1990
Limburg	< 100	5,95%	4,52%
Vlaanderen	< 100	3,91%	4,09%
Limburg	100 +	5,57%	3,37%
Vlaanderen	100 +	5,21%	3,85%

Met uitzondering van een merkelijk verhoogd uitkeringsgedrag in 1988 voor enkele sectoren, verloopt het uitkeringsgedrag zoals in de rest van Vlaanderen, zij het meestal op een lager niveau. Voor de industrie als geheel daalde de uitkering van grote Limburgse bedrijven van 8 tot 5%, terwijl ze in Vlaanderen constant 6% was. Men kan dus niet stellen dat de Limburgse bedrijven consistent meer winst uitgekeerd hebben dan de overige Vlaamse bedrijven; veeleer het tegendeel schijnt waar te zijn.

2.3 Infrastructuur

2.3.1 Industrierreinen

Limburg bezit de grootste totale oppervlakte bedrijventerreinen in beheer door publieke instanties in vergelijking met de andere Vlaamse provincies. Het gaat over 7 451 ha. grond waarvan op 31 december 1988 61,4% ingenomen was; op 31 december 1991 was reeds 69,2% ingenomen ten gevolge van een zeer sterke stijging van de verkoop van industrierreinen². Over de vijfjaarlijkse periode 1987-1991 werden 940 ha. industriegrond verkocht tegenover amper 200 ha. in de voorafgaande vijftienperiode 1982-1986. Het overblijvend areaal (2 297 ha.) zal, gezien de afname van het verkoopsritme, nog geruime tijd volstaan om in de behoefte te voorzien. Er moeten dan wel systematisch gronden bouwrijp gemaakt worden.

Daarnaast is het van belang dat de industrierreinen ook over voldoende en moderne nutsvoorzieningen beschikken. Het programma inzake aansluiting van alle industrierreinen aan het aardgasnet werd verdergezet. Om aan de vraag van kandidaat-investeers tegemoet te komen, werd een databank met kwantitatieve en kwalitatieve gegevens over beschikbare industrierreinen opgesteld.

2.3.2 Communicatie-infrastructuur

Er werd gestart met twee projecten (Hasselt en Genk) voor de invoering van de optische vezel in een lokaal net, met name in concentratiegebieden³ van belangrijke telecommunicatie-gebruikers. De kostprijs van de projecten, welke momenteel nog in uitvoering zijn, bedraagt 33 mio. BEF waarvan het EFRO 30% financiert.

2.3.3 Bedrijvencentra en handelsinfrastructuur

Naaft de investeringen in industrierreinen en verbindingen, werden ook infrastructuurprojecten ondernomen die vooral op KMO's gericht zijn. Door tegen een matige prijs ter beschikking stellen van een aangepaste combinatie van infrastructuur, dienstverlening en begeleidingsmogelijkheden, wordt getracht de drempel voor het opstarten van nieuwe ondernemingen zo laag mogelijk te maken. Einde 1991 waren er in Limburg zes bedrijvencentra operationeel en een zevende in opbouw. In vergelijking met de rest van Vlaanderen telt Limburg nu meer bedrijvencentra. In de centra zijn minder en grotere (qua tewerkstelling) bedrijven gevestigd dan in de rest van Vlaanderen. Zij blijven ook minder lang in de centra

² VUB-deelrapport : 5.1 Investeringsbeleid, Brussel, oktober 1992.

³ Het industrierrein Genk-Zuid, de administratieve kern in de nabijheid van het nieuwe Provinciehuis en het LUC, en het centrum van Hasselt met zetels van banken.

en vertonen een gemiddeld lagere falingsgraad (13%). 24% zijn buitenlandse bedrijven. Uit deze vergelijking en de resultaten van een enquête (Mercken, Hoobergs en Houben, 1992), gehouden bij de ondernemingen die een bedrijven-centrum verlaten hebben, kan geconcludeerd worden dat de Limburgse bedrijven-centra in mindere mate het starterspubliek hebben aangetrokken dan in Brabant, in Oost- en West-Vlaanderen.

Ter verbetering en uitbreiding van de handelsinfrastructuur co-financierde het EFRO twee projecten (Limburghal en Grenslandhallen) voor een totale kostprijs van 107 mio.

2.4 Produktiefactor kennis (Onderzoek en Ontwikkeling)

De totale input aan onderzoek en ontwikkeling (O&O) in Limburg is samengesteld uit de inspanningen door de ondernemingen zelf, de onderzoeksfinanciering door de overheid en de reconversie-inspanningen via de programma's GAPL-CB (doelstelling 2) en Stride.

Algemeen worden de voornaamste O&O-inspanningen verricht door de bedrijven zelf. In België werd in de periode 1986-1990 70% van de O&O-financiering gedragen door de industrie.

Uit de vergelijking van Limburg met de rest van Vlaanderen op het vlak van O&O-uitgaven door ondernemingen bleek dat met de reconversie (1989-1990) bij de KMO's een dynamiek is ontstaan naar O&O-investeringen toe tegenover de periode 1986-1987. In die periode stegen de O&O-investeringen (binnen de sectoren 2-5)⁴ van Limburgse KMO's sterker dan in de rest van Vlaanderen (bijna een verdubbeling tegenover een toename van 34%). Ook in verhouding tot het totaal van de activa lagen de O&O-investeringen van KMO's hoger in de periode 1989-1990 dan ervoor.

Dit beeld geldt niet voor de grote ondernemingen waar Limburg slechter evolueert t.o.v. de rest van Vlaanderen. De toename in de uitgaven voor O&O bleef in Limburgse grote ondernemingen beperkt tot 29% tegenover een stijging van 62% in Vlaanderen. Ook in verhouding tot het totale actief blijven de uitgaven voor O&O in Limburg ver beneden het Vlaamse cijfer.

Inzake het aanvragen van octrooien blijkt dat Limburg een achterstand kent in vergelijking met andere provincies.

Het aandeel dat Limburg ontvangt uit de middelen die de Vlaamse en Belgische overheden ter beschikking stellen voor onderzoek, is beperkt. Uit de totale enveloppe die in de periode 1987-1991 ter beschikking werd gesteld aan werkingsmiddelen voor Vlaamse universiteiten verkreeg het Limburgs Universitair Centrum (LUC) 2%. Het LUC telt immers minder studenten en beschikt slechts over een onvolledig uitgebouwd onderwijs van de tweede en derde cyclus. Deze laatste factor vormt ook een belangrijke handicap voor de volwaardige deelname aan

⁴ Dit zijn extractie en chemie, metaalverwerkende industrie, verwerkende industrie en bouw.

andere onderzoeksfondsen als IWONL en NFWO, interuniversitaire attractiepolen (IUAP's) en geconcentreerde onderzoeksacties. Ondanks deze handicap werd toch een sterke deelname teruggevonden van het LUC aan de IUAP's waardoor het LUC zijn expertise bevestigt in menselijke genetica, materiaalwetenschappen en bepaalde takken in de scheikunde.

De deelname aan de Nationale impulsprogramma's bleef beperkt in termen van aandeel van het LUC in de totale werkingsmiddelen (1,23%). Dit ging naar de impulsprogramma's 'informatietechnologie' en 'supergeleiders'. In het kader van de Vlaamse impulsprogramma's kreeg het LUC belangrijke steun voor in het actieprogramma 'nieuwe materialen' van het Instituut voor Materiaalonderzoek.

Tot slot ligt de aanwending van overheidssteun voor industrieel onderzoek binnen ondernemingen in Limburg ongeveer op gelijk niveau met de andere provincies.

Wat de Europese O&O-programma's betreft, nam Limburg in de beschouwde periode deel via drie participaties: Brite, Sprint en Sprint II. Dit is weinig in vergelijking met de deelname door andere provincies. Vanaf 1992 neemt het aantal deelnames wel toe.

Wetenschappelijk en technologisch potentieel

Met het GAPL en vanaf 1991 met Stride werden vooral via EFRO bijkomende investeringen gerealiseerd. Meer dan de helft hiervan werd besteed in bijkomende apparatuur en gebouwen voor een aantal onderzoeksinstellingen. Met uitzondering van het opzoekingscentrum van Gorsem en LISEC zijn deze instellingen gelegen in de nabijheid van de universitaire campus van het LUC. De inzet van de EFRO-gelden stond en staat hiermee duidelijk in het teken van de realisatie van een ruimtelijk gegroepeerd geheel aan onderzoeksinfrastructuur, met inbegrip van het wetenschapspark. Tegelijkertijd werd getracht de afstand universiteit-industrie te verkleinen door tussenkomsten in de onderzoekskosten van de instellingen ten dienste van KMO's. Met de ESF-middelen werden tot slot nieuwe opleidingsprogramma's in geavanceerde beroepen opgestart binnen een aantal onderzoekscentra.

De belangrijkste EG-projecten, hun totale kostprijs en voornaamste effecten worden in tabel 3.6 weergegeven.

Tabel 3.6 Belangrijkste realisaties binnen het GAPL, CB (doelstelling 2) en Stride in de periode 1987-1991, hun totale investering en de voornaamste effecten

Projecten	Totale EG-gesteunde investering in mio. BEF	Belangrijkste output-indicatoren
* LISEC (milieutechnologie)	120,00	- toename contractonderzoek - participatie in 2 spin-offs
* KS (wervelbedketel)	1500,00	- internationale samenwerking, - internationale expertise
* Opzoekingscentrum van Gorsen (land- en tuinbouw)	33,56	- advies- en ombudsdienst voor bedrijfsleiders
* WTCM (harde dekla- gentologie)	11,50	- internationale samenwerking
* DWI	167,34	- deelname in 2 EG-program- ma's
(chemie-microbiologie, immunologie-biotechnologie)		- opleidingsprogramma met ESF
KIHL (micro-electronica en informatietechnologie)	154,85	- internationale samenwerking - toename aantal publikaties
LUC (fonds voor technol. onderzoek (FTO)-interface)	230,59	- 1 spin-off opgericht - opleidingsprogramma's - internationale samenwerking
Wetenschapspark (researchgebouw)	82,66	- toename contractonderzoek (x10)
IMO (materiaalfysica en - scheikunde)	391,59	- internationale samenwerking - 2 spin-offs
Totaal	2692,03	- 8 deelnames aan EG-program- ma's

Bron : GOM (EFRO-uitgaven), IMEC (ESF-uitgaven). Een aantal projecten waaronder de EGKS-financiering van O&O binnen de sectoren kolen en staal werd hiermee niet in beeld gebracht.

Conclusies

Alle gesubsidieerde onderzoeksinstellingen bestonden reeds geruime tijd waar- door met de bijkomende input aan middelen vooral diepte-investeringen gereali- seerd werden. Dit heeft aanleiding gegeven tot een versnelde ontwikkeling van bestaande initiatieven. Naast de vermelde output-indicatoren werkt elke instel- ling verder samen met buitenlandse instellingen en zijn de onderzoeksdomeinen toekomstgericht.

De boven aangehaalde evolutie in O&O-investeringen door KMO's wees reeds in de richting van een positief effect van de reconversiegelden. Dit kan niet los gezien worden van het sterk toegenomen contractonderzoek dat het gevolg is van de drempelverlaging (verminderde kostprijs voor de ondernemingen) naar KMO's

toe. Complementair aan de EFRO-middelen werden nieuwe opleidingsprogramma's met ESF georganiseerd. De vraag hierbij is of deze overwegend positieve resultaten blijvend effect hebben in de toekomst wanneer de EG-subsidies wegvallen.

Het grootste deel van de ingezette EG-gelden ging naar de uitbouw van het wetenschapspark dat zijn nut nog volledig moet bewijzen. Succesverhalen van dergelijke investeringen realiseerden zich steeds bij top-universiteiten waar het wetenschapspark een gevolg was van reeds bestaande successen. Positieve elementen bij het Limburgse wetenschapspark zijn alvast de strikte toetredingsvoorwaarden voor bedrijven (doel is transferpunt te zijn voor technologie) en de incubator.

De toegekende EG-middelen zijn additioneel. Gelet op de feit dat de Vlaams en nationaal beleid geen regionale invalshoek hanteren bij de toekenning van hun middelen zouden zonder deze EG-steun de huidige investeringen niet gerealiseerd zijn.

Men kan stellen dat Limburg met de reconversie-inspanningen al een belangrijke inhaalbeweging heeft gerealiseerd t.o.v. de andere provincies. De Limburgse onderzoeksinstellingen hebben hun expertise uitgebreid. Een voorwaarde voor continuïteit van dit succes is echter dat Limburg zou worden opgenomen in de Belgische onderzoekscircuits. Anders dreigt de inhaalbeweging geen effect te hebben. Hier bevindt zich een opdracht voor de Belgische en Vlaamse overheden.

3. Vraagfactoren

Bij de vraagfactoren situeert zich in belangrijke mate de inkomensondersteuning of de ondersteuning van de binnenlandse vraag die terug te vinden is bij de talrijke maatregelen die werden genomen om de sociale gevolgen van de mijnsluiting op te vangen. Aan de andere kant is hier de exportgerichtheid van de Limburgse economie belangrijk.

3.1 Ondersteuning van de binnenlandse vraag

De totale inkomenstransfer naar ex-mijnwerkers in de periode 1987-1991 bedroeg ongeveer 20 mld. Samen met de klassieke inkomenssteun die werklozen krijgen en die ook voor een belangrijk deel toekomen aan diverse nieuwe categorieën van werklozen, heeft dit er voor gezorgd dat een regio met een aanzienlijk tekort aan eigen jobs toch voldoende inkomen behouden heeft om de welvaart op het gemiddeld Belgisch peil te brengen. Tegelijk ondersteunt dit inkomen een belangrijk deel van de bestedingen in de regio, die o.m. de handel stimuleert. Op die manier worden de economische activiteiten in de regio in stand gehouden, zelfs al valt een belangrijke sector weg.

Limburg had op de vooravond van het GAPL een inkomen per capita dat 7 procentpunten beneden het Vlaamse en Europese gemiddelde lag (zie tabel 3.7). Recente statistieken tonen aan dat men in 1988-1990 boven het Europees gemiddelde ligt en 2 procentpunten lager dan het Vlaamse ⁵.

Tabel 3.7
Bruto Binnenlands Produkt (Limburg, Vlaanderen, België, EG)

	BBP/inwoner in ???		BBP/werkende in ???	
	Gemiddelde 1986-1988	Gemiddelde 1988-1990	Gemiddelde 1986-1988	Gemiddelde 1986-1988
België	100,7	104	108,0	
Vlaams Gewest	101,3	105	114,8	
Limburg	93,1	103	115,5	
Hasselt	-	124	-	
Maaseik	-	95	-	
Tongeren	-	68	-	
EUR 12	100,0	100,0	100,0	

3.2 Ondersteuning van de exportvraag

De exportgerichtheid van Limburg is belangrijk. Zo is het aandeel van de export als % van de omzet in Vlaanderen 60% terwijl dit in Limburg een kwart hoger ligt (75%). Tot de meest exportgerichte sectoren horen textiel, chemie en metaalverwerking. De groei in de export overtreft in de gehele periode 1983-1990 de groei van de export in Vlaanderen. De jaren 1987 en 1988 waren uitzonderlijke gunstig, maar vanaf 1990 is het groeidifferentieel met Vlaanderen volledig verdwenen. Het groot percentage is vooral op rekening te brengen van de exportresultaten van een kleiner aantal grote bedrijven, meestal buitenlandse. De enquête van ondernemingen door de GOM-Limburg (1990) wees uit dat van de globale export van de Limburgse industrie (3/4de van de omzet) slechts 17% gerealiseerd werd door Belgische en 83% door buitenlandse bedrijven. De stagnatie van de export in de provincie is vanaf 1990 gelijk met deze in de rest van Vlaanderen en in België. Voor een exportgerichte economie biedt dit bijkomende nadelen. De verslechterende prestaties voor de export van gans België, maar zeker voor Limburg kan vanaf 1990 (vanaf 16 juni 1990 koppeling van de BEF aan de DEM) mede veroorzaakt worden door de harde-muntpolitiek. Dergelijke algemene nationale maatregel kan één provincie harder raken dan andere.

⁵ Commissie van de Europese Gemeenschappen, De regio's in de jaren '90, Brussel, DG XVI 1991.

Tabel 3.8
Exportgerichtheid en evolutie van de export

Export	Limburg	Vlaanderen	België
<i>Exportgerichtheid industrie 1990</i> <i>(export in % van de omzet volgens BTW-aangiften)</i>			
Basismetaal	53,1	81,7	81,5
Bouwmateriaal	31,2	30,5	40,3
Chemie	83,5	74,8	71,6
Metaalverwerking	83,5	66,0	64,3
Voeding-drank-tabac	40,6	37,1	37,6
Textiel	92,2	83,3	82,2
Kleding	71,0	53,0	49,5
Hout	49,8	45,4	42,3
Papier-drukkerij	73,5	47,0	45,4
Rubber en plastic	80,4	67,5	65,0
Diverse industrieën	33,7	77,1	72,0
Totaal	74,9	60,8	60,8
<i>Export : evolutie</i> <i>(groei % per jaar volgens BTW-aangiften)</i>			
1983-1984	12,1	13,0	13,2
1984-1985	10,9	3,8	5,7
1985-1986	0,6	-8,5	-9,5
1986-1987	12,3	3,3	2,7
1987-1988	26,5	14,0	13,1
1988-1989	24,6	16,2	15,8
1989-1990	1,4	-1,1	0,2

Bron : Allaert 6

4. Bedrijfsstrategie, -structuur en rivaliteit

4.1 Structuur van de ondernemingen en sectoren

4.1.1 Evolutie van het aantal werkgevers

Het klassieke beeld dat men heeft van Limburg, als zou de tewerkstelling gedomineerd worden door enkele grote bedrijven, stemt niet meer overeen met de werkelijkheid op het einde van de GAPL-periode. Tot 1987 verliep de evolutie van het aantal KMO-werkgevers in de privé-sector in Limburg vrij parallel met die van de rest van Vlaanderen. In 1987-1988 was de stijging in Limburg (+18 procentpunten) veel groter dan in de rest van Vlaanderen (+10 procentpunten) en dat bleef zo in de volgende jaren, weliswaar minder overtuigend. Dit laatste lijkt een indicatie te zijn voor het geleidelijk wegebben van het 1987-fenomeen. In de periode 1987-

6 De regionaal-economische dynamiek van Limburg : een verklaring en aanzet tot strategische planning voor de jaren '90, Gent/Hasselt 1992.

1991 nam de index voor de grote Limburgse bedrijven toe van 101 (1987) tot 130, terwijl deze cijfers voor de rest van Vlaanderen resp. 103 en 112 bedroegen. Opgesplitst per dimensieklasse valt het op dat de groei van het aantal ondernemingen met 5 tot 99 werknemers veel sterker is in Limburg dan in Vlaanderen; binnen deze categorie valt vooral de klasse 50-99 werknemers op. Voor een deel moet deze groei gerelativeerd worden: Limburg is op een beduidend lager peil gestart en de mogelijkheid reconversievennootschappen op te richten heeft er in een aantal gevallen toe geleid dat sommige ondernemingen hun activiteiten sterk hebben opgesplitst. Uit de analyse van de gegevens van de Balanscentrale blijkt echter dat die laatste factor niet van doorslaggevend belang is geweest.

4.1.2 Evolutie van het aantal werknemers

Het blijkt dat in 1991 de KMO's (gedefinieerd als werkgevers uit de privé-sector die minder dan 100 personen tewerkstellen) instaan voor 51% van de Belgische tewerkstelling in de privé-sector tegenover 46% vijf jaar daarvoor. Die sterke uitbreiding van de KMO in België heeft zich in Limburg nog duidelijker afgetekend. De toename van de tewerkstelling in kleine inrichtingen in Limburg is veel groter geweest dan in de rest van Vlaanderen (143 index op basis van 1984 t.o.v. 126 voor de rest van Vlaanderen) maar was kleiner in de grote ondernemingen (resp. index 101 en 107).

Het KMO-beleid

Het KMO-beleid kan in vier groepen van instrumenten ingedeeld worden, telkens gericht op het wegwerken van één van de vier specifieke groei drempels:

- opleidings- en begeleidingsinitiatieven voor het KMO-management;
- informatieverstrekking en adviesbemiddeling;
- versterking van de financiële structuur van de KMO;
- ondersteuning door investeren in materiële en immateriële infrastructuur.

De complementariteit van de verschillende acties (zowel binnen elke categorie als tussen de categorieën) werd in het KMO-deelrapport (Mercken, Hoobergs, Houben, 1992) positief beoordeeld, met enkele kanttekeningen.

- a. De verschillende opleidings- en begeleidingsinitiatieven waren vrij goed op elkaar afgesteld, en versterkten veelal ook de doorstroming naar de andere steunmaatregelen. *Opleiding en begeleiding* is echter geen eenmalige gelegenheid maar een *permanente opdracht*. De initiatieven worden bijna niemand als zeer positief beoordeeld in functie van een belangrijke doelstelling in het reconversiebeleid, namelijk om via *sensibilisering* een mentaliteitsverandering op gang te brengen om meer ondernemersgericht te worden en de ondernemers extrovertier te maken. Wil men het *optil-effect* bestendigen en de ermee gepaard gaande ontwikkelingsmultiplicator vergroten, dan is het in de eerste

plaats nodig om de activiteiten verder te zetten, waarbij moet vermeden worden dat het wegvallen van financiële steun een hoge drempel schept.

b. Het *informatieverstrekings- en bemiddelingsluik* vormt een belangrijke versterking van de andere initiatieven. Hoewel het voor sommige van deze initiatieven erg moeilijk is de economische impact ervan te meten, is die impact voor projecten waar het wel meetbaar is positief.

c. De *zwakke financiële structuur* van veel KMO's vormt een ernstige groeibelemmering. In een provincie zoals Limburg, met minder traditie in het zelfstandig ondernemen, geldt dat zo mogelijk nog meer. Een KMO-ondersteuningsbeleid moet daarom ook maatregelen omvatten die gericht zijn op het verlagen van die drempel. Uit buitenlandse ervaringen is gebleken dat de risico-kapitaalverschaffer best een streek-eigen imago heeft. Een eigen investeringsmaatschappij is voor een regio van groot belang, daar blijkt dat de psychologische afstand tussen lokale ondernemers en centrale investeringsmaatschappijen veel ondernemers afschrikt.

In het Limburgse reconversiegebeuren heeft vooral de Limburgse investeringsmaatschappij (LIM) deze rol toebedeeld gekregen. De ruim 50 LIM-participaties ten bedrage van bijna 3 mld. BEF zijn voor een groot deel ten goede gekomen van nieuwe Limburgse KMO's, met helaas een vrij grote mislukingskans. Het strategisch plan 1992-1997 van de LIM stelt dat de LIM de bedoeling heeft een portefeuille uit te bouwen van *middelgrote ondernemingen* in Limburg die *marktleiders* zijn in hun sector en die de basis vormen van een gezonde economische structuur. De vraag is of dat met de huidige financieringsformules mogelijk zal zijn. De *Klimop-formule* (achtergestelde leningen) kan als een *succes* worden bestempeld. De formule is zeker overdraagbaar naar andere regio's. Globaal is de financiële positie van de Limburgse KMO echter in de beschouwde periode niet verbeterd.

d. Voor de *infrastructuur-component* geldt dat tijdens de periode van het GAPL in Limburg een bijzondere inspanning werd geleverd op het vlak van de bedrijvencentra, waarbij opnieuw een grote complementariteit tussen deze steun en de andere steunmaatregelen kan worden genoteerd.

Het KMO-ondersteuningsbeleid in het kader van het GAPL heeft in de periode 1987-1991 ongetwijfeld een duidelijk *positieve impact* op het KMO-gebeuren in Limburg gehad. De veelheid aan initiatieven heeft geleid tot het scheppen van een nieuw klimaat. Vanuit alle organisaties, zowel zij die betrokken zijn bij financiering, opleiding, begeleiding als informatieverstrekking, komt een vraag naar een nieuwe grote *sensibilisatiecampagne* om de resultaten van het reconversiegebeuren te consolideren en een nieuw elan te geven aan het KMO-ondernemen. Limburg heeft een grote vooruitgang geboekt, maar de achterstand op de rest van Vlaanderen blijft bestaan. Het ontbreken van een ondernemerstraditie kan niet op enkele jaren gecompenseerd worden door een nochtans intensief overheidsbeleid. Dit vraagt een langdurig volgehouden inspanning. Zoals uit de analyse van de gegevens van de Balanscentrale blijft, heeft de

KMO-groep zich in Limburg, in vergelijking met de rest van Vlaanderen bijzonder dynamisch opgesteld op het vlak van nieuwe ondernemingen, investeringen en de ontwikkeling van de toegevoegde waarde.

4.2 Nieuwe investeringen

De investeringen in de provincie Limburg vertonen een minder stabiel verloop dan in Vlaanderen. Dit is evenwel het resultaat van de impact van belangrijke investeringsprojecten die in de tijd geconcentreerd zijn en die bovendien sterker doorwegen naarmate de geobserveerde regionale entiteit kleiner is. Gedurende verschillende jaren is de groei van de investeringen hoger dan in Vlaanderen. Deze hoge groeipercentages situeren zich zowel in de periode voor 1987 als na 1987.

Tabel 3.9
Investeringsquote en evolutie van de investeringen

<i>Investeringsquote 1990 (Investeringen in % van de omzet volgens BTW-aangiften)</i>	Limburg	Vlaanderen	België
Secundaire sector	7,2	6,7	6,1
Energie-water	7,6	9,6	6,7
Industrie	7,0	6,6	6,2
Basismetaleen	10,6	5,1	5,1
Bouwmateriaal	8,8	8,9	9,2
Chemie	13,4	13,8	10,3
Metaalverwerking	6,0	4,5	4,3
Voeding-drink-tabac	5,3	4,7	5,2
Textiel	7,2	6,2	6,1
Kleding	2,8	3,1	3,1
Hout	5,2	5,7	5,9
Papier-drukkerij	5,3	8,2	8,5
Rubber en plastic	11,5	7,7	7,0
Diverse	9,1	2,2	3,0
Bouw	8,0	5,7	5,4
Tertiaire sector	6,2	5,2	5,6
Handel	4,8	2,9	2,8
Vervoer-verkeer	12,0	9,9	12,4
Totaal	6,9	5,9	5,9
<i>Investeringen : evolutie (groei % per jaar volgens BTW-aangiften)</i>			
1983-1984	23,1	21,1	13,1
1984-1985	14,4	14,0	12,5
1985-1986	37,1	11,0	5,5
1986-1987	-3,8	13,6	9,4
1987-1988	35,6	27,1	22,8
1988-1989	7,1	15,7	18,9
1989-1990	13,8	12,0	10,7

Bron : Allaert

4.3 Economische activiteiten

Op basis van de geregionaliseerde statistieken omtrent het bruto binnenlands product kan een algemeen beeld worden geschetst van de relatieve evolutie in de Limburgse economie. Limburg maakt ongeveer 6,6% uit van de Belgische economie en zijn produktieniveau was in het begin van de jaren '80 gesitueerd op 87 à 90% van de Belgische economie. Vanaf 1986 tot 1988 evolueert dit evenwel tot op het Belgisch gemiddelde. Dit wordt verder geïllustreerd door de uitzonderlijke groeipercentages (in reële termen) die Limburg realiseerde in 1982 en 1983, maar vooral in 1986 tot 1988. Over de volledige periode 1980-1988 bedraagt de Limburgse groei 4% tegen een Belgische gemiddelde van 1,8% en een Vlaams van 2,3%.

Deze cijfers worden ook bevestigd door de evolutie in de werkgelegenheids cijfers die tot 1988 zeer gunstig waren, vanaf dan vertragen, maar toch nog altijd uitstekten boven het nationaal gemiddelde (zie hoofdstuk 4 over arbeidsmarkt).

Vergelijken we de gemiddelde groei van de omzet van de diverse sectoren in Limburg over de periode 1980-1988 met de gemiddelde groei van het bruto binnenlands produkt over dezelfde periode (= 4%), dan merken we een meer dan gemiddelde groei in de chemische nijverheid (+ 22%), in de metaalverwerkende nijverheid (+ 10%) en in de financiële diensten (+ 10%). Een sterke daling van de omzet werd uiteraard opgetekend in de extractieve nijverheid (- 19%). Belangrijke sectoren met een lager dan gemiddelde groei waren de bouw (+ 0,2%), omwille van de crisisjaren in het begin van de beschouwde periode, de handel (+ 1,7%), en transport en communicatie (+ 2,5%). De overige diensten (waaronder vooral de overheidsdiensten) kenden ongeveer een gemiddelde groei (+ 4,4%).

Volgens de GOM-enquête in 1990 uitgevoerd onder 458 ondernemingen die een tewerkstelling vertegenwoordigen van 53 800 personen was hun opgetekende omzet van 414 mld. BEF voor 28% toe te schrijven aan de Belgische bedrijven en voor 72% aan buitenlandse ondernemingen.

De grotere groei in jaren 1980-1988 moet dus zeker in verband gebracht worden met de grote exportgerichtheid van de economie en het grote aandeel van de buitenlandse ondernemingen in Limburg als belangrijkste groep binnen de exporteurs.

Tabel 3.10
Evolutie van de omzet naar sector voor Limburg

Indeling	jaarlijkse groeipercenrages										Gemiddelde groei 1980-1988
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988			
1. Landbouw, bosbouw, visserij	5,0	8,3	-3,2	9,6	0,0	2,1	-5,9	7,8			3,0
2. Extractieve nijverheid	-3,8	13,9	-9,8	-17,7	-9,8	-15,7	3,3	-33,0			-19,0
3. Industriële nijverheid	3,1	10,5	14,4	-3,1	4,3	12,4	11,0	9,8			7,8
a) Voedings- en genotsmiddelenindustrie	-1,4	4,0	5,4	-6,7	8,4	0,5	3,5	-1,9			1,5
b-c) Textiel-, schoen- en kledingnijverheid	-4,6	-8,7	18,0	-1,9	-10,3	2,3	9,4	-1,7			0,1
d-e) Houtindustrie, meubel-, papier- en grafische nijverheid	-6,1	-2,5	5,3	-6,2	1,2	-12,4	18,8	8,5			0,8
f) Chemische industrie en aanverwante activiteiten	-8,0	58,2	6,5	47,5	-1,5	53,3	4,0	6,3			22,0
g) Pottenbakkerijen, keramiek-, glas- en cementnijverheid	-8,1	18,9	1,3	1,5	-15,2	13,6	11,7	16,0			5,0
h-i-k) Staalindustrie, non-ferro metalen en garages	8,5	-1,8	7,0	-3,7	12,4	6,5	9,8	7,8			5,8
j) Metaalverwerkende nijverheid (incl. scheepsbouw)	12,3	10,8	24,2	-12,6	7,8	11,6	14,4	13,9			10,3
l) Industrieën niet elders vermeld	-13,3	26,5	6,0	13,8	0,5	5,7	11,8	14,3			8,2
4. Bouw	-17,3	-2,5	-3,1	-1,8	3,6	5,1	4,2	13,0			0,2
5. Elektriciteit, gas en water	-0,5	-5,5	-7,1	-5,8	-11,8	4,2	20,9	14,1			0,9
6. Handel, banken, verzekeringen, verhuur	3,5	2,1	0,2	4,9	1,9	5,7	6,2	5,0			3,8
a) Handel	-2,0	-0,5	1,0	3,5	0,9	3,5	3,3	4,2			1,7
b) Financiële diensten en verzekeringen	17,5	7,3	-4,8	11,3	2,9	14,5	15,7	12,0			9,6
c) Woningen	4,9	3,1	2,7	2,8	2,9	2,7	3,1	3,5			3,2
7. Transport en communicatie	0,0	-0,4	-0,5	5,9	2,8	3,4	5,9	3,3			2,5
8. Diensten	1,2	6,5	1,4	4,5	2,2	3,4	7,5	8,4			4,4
Bruto Binnenlands Produkt	0,4	5,9	3,4	0,0	1,7	5,8	7,6	7,4			4,0

Op basis van meer recente statistieken omtrent de omzet zetten de uitzonderlijk hoge prestaties van Limburg zich verder door van 1988 tot 1990. Zo kent de omzet een groei van 17,9% in 1989 en is de groei nog 5,4% in 1990, tegenover 3,5% in Vlaanderen.

Tabel 3.11
Omzetevolutie

Omzet : evolutie (groei % per jaar volgens BTW-aangiften)	Limburg	Vlaanderen	België
1983-1984	9,7	9,7	9,7
1984-1985	10,4	4,9	5,6
1985-1986	3,2	-3,0	-3,8
1986-1987	9,3	2,4	4,9
1987-1988	16,8	11,7	10,3
1988-1989	17,9	13,6	13,3
1989-1990	5,4	3,5	3,9

Bron : Allaert

5. Netwerken van sectoren

Specifiek voor de benadering van Porter is zijn aandacht voor de onderlinge bindingen (voorwaarts en achterwaarts) tussen sectoren die zich in verschillende fasen bevinden van een produktieketen. Porter onderscheidt de produktie van inputs, van intermediaire diensten, van machines en van het eindproduct. Dergelijke produktieketen kan geïdentificeerd worden voor verschillende activiteiten (bijvoorbeeld energie, huisvesting, transport, etc.). Deze bundeling van op elkaar afgestemde activiteiten noemt Porter clusters. Het stimuleren van bepaalde ontbrekende activiteiten in zulk een cluster heeft meer kans op slagen, omdat er een geschikt omgevingsklimaat voor is en omdat door de voorwaartse en achterwaartse bindingen een multiplicatoreffect van activiteiten zal optreden.

Deze cluster-benadering wordt thans naar voor geschoven in het sectoraal beleid van de Vlaamse Regering. Als clusters voor Vlaanderen identificeerden wij vooral de textiel, met daarin de wenselijkheid om de machinebouw te versterken, de transport-sector en de telecommunicatiesector. Ook de bouw- en woningsector lijken een belangrijke cluster te zijn (Van den Cruyce, Gos, Pacolet, 1993).

Voor Limburg onderzochten wij deze clusters. Deze benadering is nog onvolledig omdat enkel de exportgerichte clusters zijn geïdentificeerd. Ongeveer 69 000 jobs werden hiermee in kaart gebracht. De belangrijkste cluster (bijna goed voor 1/3 van de exportgerichte sectoren) die uit het onderzoek naar voor komt, is de transportcluster. Deze concentratie wijst op een nieuwe gevoeligheid van de Limburgse economie voor één bepaalde activiteit. Andere belangrijke clusters zijn huisvesting en telecommunicatie. Leerrijk uit dit raster van clusters is ook de

sterke gerichtheid op eindprodukten en op intermediaire diensten. Nog meer dan in Vlaanderen ontbreken onder meer de activiteiten omtrent de inputs en de machinebouw. Tabel 3.12 verduidelijkt deze vaststellingen.

Een andere indicator die aanduiding geeft van de nieuwe gevoeligheid binnen het sectoraal weefsel in Limburg is de mate van concentratie van tewerkstelling binnen bedrijfstakken in de industrie. Deze werd gemeten a.d.h.v. de Herfindahl-index en op basis van RSZ-gegevens voor 1980 en 1990. Van alle Vlaamse provincies bleek dat de tewerkstelling in Limburg het meest geconcentreerd was in een beperkt aantal takken van de industrie, zowel in 1980 als in 1990⁷. In totaal werden 20 subsectoren beschouwd binnen de industrie. De concentratie tekent zich wat 1990 betreft vooral af in de transportmiddelensector, de bouw nijverheid, metalen produkten en electrotechnische industrie.

7 EHL, F. Rentmeesters, G. Swinnen en I. Zwinnen, januari 1993.

Tabel 3.12 : Toverkstelling in de verschillende activiteitenclassen in de Provincie Limburg - 1991

Cluster	NACE	code Sector
Kantoor	471 Houtslip- en cellulosefabr., papier- en kartonfabrieken 472 Papier- en kartonverv. ind., papierwaren kartonfabrieken	#
Metalen en metalen	221 IJzer- en staalindustrie 223 Trekkerijen en koudwalserijen 224 Non-ferro metalen 314 Constructiewerkplaatsen 318,3 Hang- en sluitwerkfabrieken	Sector
Ontspanning	474,4 Uitgeverijen van dagbladen en tijdschriften	#
Aardolie en chemie	140 Aardolieraffinaderijen 252 Petro- en carbotechnische nijverheid 253 Andere chemische grondstoffenfabr. 256 Gerede verfbreken - Drukkinkfabr.	#
Persoonlijke zaken	258,2 Fabrieken van kosmetiekwaren 429 Tabaknijverheid 491,4 Diamantslijperijen	#
Telecommunicatie	345 Fabr. v. radio en tv-onlv.app., ...	#
Transport	351 Automobiliefabr. en -assembl.bedr., fabriek v. rekarits, fabr. v. elektromotoren 352 Carrosseriefabr., fabr. v. opleggers - gsmerting - schilderen 353 Fabr. v. ni.-elekt. auto-onderd. en toebehoeven, -onderh., -reparatie 361 Schepswereven, -onderh., -reparatie 362 Fabr. v. rollend spoor- en trammatiele 363 Rijwiel- en motorrijwielabr. en onderdelen 384 Vliegtuigfabr. en reparatie	#
Machines	481 Loopvlakvoermidelenverv. ind. 482 Looppakketvermuidelbedr., banden-reparatiebedr.	#
Diensten	722 Pers.verv. over de weg (litz. autobus) 723 Goederenvervoer over de weg 730 Binnenvaart 750 Luchtvaart 762 Aan binnenvaart verwante act. 769 Aan zee- en kustvaart verwante act. 772 Tussenpersonen op gebied v. vervoer 773 Opslag 844 Verhuur v. motorvoert. zonder bestuurder 845 Verhuur v. and. vervoermidd. z. bestuurder	#
Algemeen	Totaal	#

Het sectorieel beleid voor toerisme⁸

Realisaties met reconversiesteun

Zoals in het hoofdstuk over de middelen aan bod kwam, werden de toeristische projecten in Limburg mede gefinancierd door Europese steunverlening via EFRO, ESF en EGKS.

De EFRO-steun, die 95% van de totale Europese steunverlening voor toerisme in Limburg uitmaakt⁹, heeft voornamelijk gezorgd voor de verruiming en een diversificatie van het aanbod in de toeristische sector. Dit gebeurde door verdere uitbouw van bestaande exploitaties (51,2%) en de oprichting van nieuwe exploitaties (37,7%) in de deeldomeinen cultuuroerisme, landschapsrecreatie, sociaal en jeugdtoerisme. Ook inhoudelijk ondersteunende maatregelen werden mee gefinancierd (promotie, studie en logistieke ondersteuning), voor een beperkter budget.

Een belangrijke vaststelling i.v.m. het aanbod in de toeristische sector is dat het recreatief verblijfstoerisme de belangrijkste toeristische vorm is geworden in Limburg onder impuls van de enorme ontwikkeling van de vakantiedorpen. Er is echter gevaar voor een verzadiging van deze markt in de toekomst.

Een vaststelling i.v.m. het Limburgs toeristisch beleid is dat de huidige structuur van VVV's, gewestelijke VVV's, PVTL, Provincie en VCGT een niet-gecoördineerde aanpak tot gevolg heeft. Door een gebrek aan een eenduidig provinciaal beleid (soms staat men duurzame ontwikkeling voor en soms versnelde ontwikkeling door het aantrekken van investeerders), gaat een deel van de impact van de EFRO-steun (diversificatie) verloren.

De totale ESF-steun besteed aan opleidingen in de toeristische sector bedroeg slechts 4,5% van de totale Europese bestedingen voor toerisme. Uit een studie van het LIOO (Heeremans, Willems, 1990) over de behoefte aan opleidingen, bleek er uit de sectorverkenning zowel een kwantitatieve als kwalitatieve discrepantie te bestaan tussen het personeelsaanbod en de behoeften in de sector. Er bleek vooral een groot tekort te zijn aan personeel aan de basis (onderhoudspersoneel, keukenen bedieningspersoneel). Bij de analyse van het aanvullend aanbod (ook Middenstandsopleidingen en VDAB) bleek dat opleidingen voor hulppersoneel in onvoldoende mate georganiseerd worden.

Evoluties in de toeristische sector in Limburg

Uit cijfers over werkgelegenheid in Limburg blijkt de positieve impact van de toeristische ontwikkeling voor de regio. Toerisme is een arbeidsintensieve sector. De

⁸ Zie Bollaert, Meese, Eindrapport het sectorieel beleid 'toerisme', Brussel, VUB, 1992.

⁹ Dit is enkel gerekend op het totaal van de besteedde EFRO- en ESF-middelen; EGKS werkt hoofdzakelijk met leningen wat niet direct vergelijkbaar is met subsidies tenzij het rentesubsidies betreft.

totale tewerkstelling in de Limburgse toeristische sector is gestegen met 2 790 eenheden tussen 1986 en 1990. De toename is vooral terug te vinden in de tewerkstelling van laaggeschoolde vrouwen in de deelsectoren restaurants en vakantiecentra. Negatieve kenmerken van dit soort van tewerkstelling zijn de seizoen- en zwartarbeid, de zwakke statuten en de lage lonen. Indirecte en geïnduceerde tewerkstelling worden vooral gerealiseerd in de toeleveringsbedrijven van de toeristische sector en creëren een multiplicatoreffect van 1,75.

De totale besteding in de toeristische sector is in Limburg sterk gestegen: in de periode 1980-1990 was er een toename van 122%. Dit betekent een omzet van 9,5 mld. BEF in 1990, die voornamelijk gerealiseerd werd in de vakantie dorpen, gevolgd door de campingsector en het hotelwezen. De vakantie dorpen kenden tussen 1980 en 1990 een groei van 674%.

Het bedrag van de investeringen in de toeristische sector bedraagt sedert 1986 minimaal 1,5 mld. BEF met een piek van 3 mld. BEF in 1987. De capaciteitsuitbreiding van de vakantie dorpen (1982-1987) en van de hotels op de as Hasselt-Genk (1987-1990) zijn het voorwerp van deze investeringen. De EFRO-steun vormt in verhouding hiermee een beperkte input.

Conclusies

Naar de toekomst dient een diversificatie van het aanbod gestimuleerd te worden. Formules zoals vakantie dorpen zijn in het laatste decennium voldoende ontwikkeld. Het is van belang andere vormen te stimuleren zoals cultuuroerisme, agro- en plattelandstoerisme. Op deze wijze kan men een globaal toeristisch weefsel creëren om de kleinschalige attracties met mekaar te verbinden en de hele provincie te betrekken in de toeristische ontwikkeling.

De diversificatie moet gestuurd en gevolgd worden door de beleidsinstanties. Een reorganisatie van de structuren is noodzakelijk.

Het deelrapport bevat onvoldoende aanduidingen over de impact op de werkgelegenheid en over het belang van het Fenix-project in een toekomstgerichte strategie voor het Limburgs toerisme.

6. Conclusies

6.1 Overzicht van de evoluties in de belangrijkste economische indicatoren

a) Inkomen per capita (in termen van BBP/capita)

De vergelijking van de twee periodes 1986-1988 en 1988-1990 gaf voor Limburg een positieve evolutie wat betreft het inkomen weer. T.o.v. van het EG-gemiddelde (= 100) evolueerde Limburg van 93,1 naar 103. Tegelijk reduceerde Limburg hiermee zijn achterstand tegenover Vlaanderen met 6,1 procentpunten. Hiermee komt het Limburgs inkomen bijna op Vlaams niveau.

- b) Economische groei (evolutie van het BBP tegen factorkosten)
Limburg kent in de periode 1980-1988 een hogere gemiddelde groei dan Vlaanderen en België (4% tegenover 2,3% en 1,8%). De grootste jaarlijkse groeipercentsages werden opgetekend in de jaren 1982-1983 en 1986-1987.
- c) Omzet (volgens de BTW-aangiften)
In de periode 1983-1990 werden grotere jaarlijkse groeipercentsages opgetekend t.o.v. Vlaanderen en België. De grootste percentsages werden opgetekend in de periode 1987-1989. De grootste groeisectoren (volgens hun gemiddelde groeipercentsage 1980-1988) zijn de chemische nijverheid, metaalverwerking en financiële diensten. Mindere prestaties vindt men terug in de bouw, handel en transport en communicatie. Dit beeld wordt in sterke mate beheerst door de prestaties van een aantal grote en meestal buitenlandse ondernemingen.
- d) Export (volgens BTW-aangiften)
De export als percentage van de omzet van Limburgse bedrijven bedroeg in 1990 75% tegenover in Vlaanderen en België 60%. De jaarlijkse groeicijfers in de periode 1983-1990 liggen hoger dan in Vlaanderen en België. Vanaf 1991 is het positieve verschil afgevlakt. Evenals bij de omzet is de Limburgse prestatie grotendeels te verklaren door de exportresultaten van een gering aantal grote en buitenlandse bedrijven.
- e) Investerings (volgens BTW-aangiften)
De jaarlijkse groeipercentsages in de periode 1983-1990 van de investeringen door de Limburgse ondernemingen kennen een meer wisselvallig verloop dan de rest van Vlaanderen en België, met een globaal gemiddelde dat hoger ligt.
- f) Sectorale structuur
Uit de clusteranalyse voor Limburg toegepast op de exportgerichte sectoren in 1991 kwam een sterke concentratie van de tewerkstelling tot uiting (1/3de) in de transportmiddelenindustrie. Andere belangrijke clusters zijn de huisvesting en telecommunicatie. Verder werd ook een sterke gerichtheid vastgesteld op activiteiten inzake eindprodukten en intermediaire diensten. Inputvoorziening en machinebouw zijn haast afwezig.
- g) Evolutie van het aantal werkgevers en werknemers naar dimensieklasse
Waar in de periode voor 1987 de evolutie van het aantal KMO-werkgevers parallel verliep met de rest van Vlaanderen, kent Limburg in de jaren 1987 en 1988 een enorme stijging van het aantal KMO's in de privé-sector tegenover de rest van Vlaanderen. Vooral in de dimensieklasse 50-100 werknemers is het verschil opvallend. De evolutie in het aantal grote ondernemingen verloopt zoals dan in de rest van Vlaanderen.
Ook het aantal werknemers in KMO's is in de periode 1987-1991 in Limburg sterker gestegen in de rest van Vlaanderen.
- h) Evolutie in de financiële situatie van Limburgse ondernemingen (analyse balanscentrale)
De solvabiliteit in 1991 situeert zich op het Belgisch niveau. De vergelijking van de periode voor en tijdens de reconversie geeft een stijging weer voor de

Limburgse KMO's tot op het Vlaamse niveau. Dit geldt niet voor de grote ondernemingen, waar deze parameter daalde, maar nog boven het Vlaamse niveau bleef. De liquiditeit van de Limburgse ondernemingen lag in 1991 lager in vergelijking met het geheel van Belgische ondernemingen. Bij de KMO's daalde de ratio tot op het Vlaamse niveau, voor de grote ondernemingen tot beneden het Vlaams niveau. Uit de vergelijking van de rendabiliteit kunnen geen eenduidige resultaten worden afgeleid. Het winstuitkerend gedrag van de Limburgse ondernemingen is niet overdreven te noemen, wat erop wijst dat veel terug werd geïnvesteerd. Tot slot valt op dat de belasting/toegevoegde waarde voor de Limburgse ondernemingen daalde, maar toch niet significant beneden de Vlaamse cijfers gelegen is. Nochtans gelden in Limburg heel wat fiscale maatregelen.

i) Investerings in O&O door de Limburgse ondernemingen

Uit de vergelijking van de periode voor en tijdens de reconversie bleek een grotere toename in O&O-investeringen van de Limburgse KMO's dan in de rest van Vlaanderen. De grote ondernemingen in Limburg kenden niet dezelfde groei in hun O&O-uitgaven.

6.2 Is op basis van de boven aangehaalde economische indicatoren de economische structuur in de periode vanaf 1987 al dan niet versterkt ?

De gerealiseerde omzet en economische groei in de jaren '80 zijn voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de prestaties van een gering aantal grote buitenlandse ondernemingen, die tevens het grootste aandeel innemen van de exportprestaties. Uit de clusteranalyse toegepast voor Limburg in 1991 kwam een belangrijke concentratie naar voor van de tewerkstelling in de transportmiddelen-industrie. De industriële tewerkstelling in Limburg blijft bijgevolg onderhevig aan het wel en wee van enkele bedrijven. Aangezien deze sector tevens sterk exportgericht is, is Limburg ook gevoeliger voor het harde muntbeleid.

Men kan dus stellen dat de aansluiting van Limburg bij de nationale groeitenden in de periode van de sluiting van de mijnen mee is kunnen gebeuren dank zij de sterke prestaties van grote bedrijven in groeiende sectoren in Limburg.

Daarnaast viel een duidelijke breuklijn waar te nemen in de prestaties van ondernemingen vanaf 1987 voor de KMO's in tegenstelling tot de grote ondernemingen : de groep van de KMO's breidde sterk uit en hun investeringen in O&O namen sterk toe. De expansie situeerde zich niet alleen in de sectoren handel en horeca die afhankelijk zijn van het consumptiepeil in de regio maar in een gans net van activiteiten. Hiermee zetten de KMO's duidelijk een stap vooruit in vergelijking met de rest van Vlaanderen.

6.3 Impact van de overheidsmiddelen

Het schema van Porter geeft aan langs welke wegen de overheid de competitiviteit van ondernemingen binnen een regio kan beïnvloeden.

Vooreerst werd de economische infrastructuur aanzienlijk verbeterd. Het technologisch potentieel kende een inhaaloperatie op de achterstand die men had tegenover Vlaanderen. De EG-steun heeft hier in belangrijke mate toe bijgedragen. Het lijkt er echter op dat de verhoogde publieke (en door de EG gefinancierde) inspanningen ter stimulering van O&O bij de grote bedrijven niet worden aangevuld met een stijging van hun private inspanningen. Alhoewel deze O&O-inspanningen toe te schrijven zijn aan verschillende factoren wijst dit op een de facto substitutie van private middelen door publieke. Voor de kleine bedrijven in Limburg geldt een andere conclusie; daar namen de uitgaven voor O&O tussen 1986 en 1990 veel sterker toe dan in de rest van Vlaanderen.

Er werd voorzien in een regionale risico-kapitaalverschaffer, de LIM die zich vooral richt naar starters en KMO's. M.b.t. de investeringssteun voor de Limburgse ondernemingen, stelden we vast dat het aanbod zowel grote als kleine ondernemingen diende. Wat de aanwending betreft vonden we overal een afwijking terug in 1991. Deze instrumenten volgen dus grotendeels de conjunctuur. Ook door de overheden zelf werd aan de toepassing van deze instrumenten gesleuteld, met de keuze voor meer selectiviteit.

De massale inkomenssteun heeft de bestedingen op peil kunnen houden, en heeft mee tot de 'binnen-provinciale' vraag bijgedragen. De toename is ook duidelijk te zien in de sterkere groei in de export in vergelijking met Vlaanderen.

Bij een aantal initiatieven krijgt het economisch beleid een complement in acties gericht op het arbeidsaanbod. De O&O-initiatieven vonden hun verlengde in specifieke opleidingsprogramma's. Hetzelfde geldt voor het KMO-beleid. In de toeristische sector echter lijkt er onvoldoende aansluiting te bestaan tussen de sectoriële ontwikkeling en het aanbod op de arbeidsmarkt.

6.4 Slotbemerkingen

De instrumenten die een directe investeringsteun aan ondernemingen verschaffen zijn ten dele conjunctuurbevestigend gebleken. Men gaat recent mee onder impuls van de EG meer de weg op van infrastructuurvoorzieningen, technologie-ondersteuning en de ondersteuning van het human capital (via opleiding). Het voordeel hiervan is dat de overheid meer sturend kan optreden. Centraal in dit regionale groeimodel staan de KMO's.

Uit de evolutie van een aantal economische indicatoren en output van de ondersteunde acties van de voorbije periode blijkt dat deze inspanningen (KMO, technologie en toerisme) duidelijk effect hebben gehad. De ondersteuning van de conjunctie in de regio moet ook in dit verband geplaatst worden. De meeste van de onderzochte instrumenten hebben reeds tot resultaat geleid, maar vragen bij-

komend om nieuwe of aanvullende stimulansen. De enorme KMO-boom lijkt momenteel uitgedoofd.

HOOFDSTUK 4

*Evoluties in de arbeidsmarkt*¹

Dit hoofdstuk bevat een analyse van de arbeidsmarkt. Deze analyse richt zich zowel op de voorbije periode van het GAP, als op de toekomstige ontwikkelingen. Voor de voorbije periode wordt om technische reden vaak verwezen naar de periode 1986-1990, en niet naar de periode van het GAP (1987-1991).

Het hoofdstuk vangt aan met een analyse en evaluatie van de jobcreatie in de voorbije periode. Dit gebeurt door middel van een shift-share analyse. De jobcreatie wordt tevens kwalitatief geduid. Vervolgens bevat het hoofdstuk een analyse van de werkloosheid. Het hoofdstuk besluit met een prospectieve verkenning van de arbeidsmarkt: de te verwachten evolutie zowel aan de zijde van de arbeidsvraag als aan de zijde van het arbeidsaanbod wordt geschetst. De resultaten uit dit 'prospectief arbeidsmarktmodel' bevatten belangrijke aanwijzingen voor het toekomstig beleid. De prognoses zijn geënt op voorbije evoluties, die uit een veelheid van databanken gehaald worden. De combinatie van de diverse bronnen dient de lacunes in de beschikbare data in de mate van het mogelijke op te vangen. De prognoses voor de vraagzijde zijn voor Limburg berekend op basis van de nationale vooruitzichten van het Planbureau. De prognose van het arbeidsaanbod komt aan bod in diverse demografische scenario's.

1. Jobcreatie

Tabel 4.1 vat de voornaamste evoluties samen in aanbod en vraag op de Limburgse arbeidsmarkt. In de periode 1986-1990 is er nog een lichte stijging van de bevolking op actieve leeftijd met 8 000 eenheden.

¹ Dit hoofdstuk werd geschreven door Erik Gos, in samenwerking met Jozef Pacolet en Geert Bogaert. Enkele delen zijn gebaseerd op bijdragen van Francis Holderbeke in het deelrapport.

Tabel 4.1
Evoluties op de arbeidsmarkt in Limburg en Vlaanderen, 1981-1991

Jaar	Regio	Bevolking op actieve leeftijd	Activiteits- graad	Loon- trekkenden (1)	Niet loon- trekkenden (1)	Niet-werkende werzoekenden	Totaal	Loon- trekkenden RSZ	Niet-loon- trekkenden RSVZ (2)
1981	Limburg	465 718	63,97	211 436	40 954	45 549	297 940	185 270	43 492
1986	Vlaanderen Limburg	3 502 894	69,04	1 808 304	370 017	239 972	2 418 293	1 526 977	377 368
1990	Vlaanderen Limburg	473 900	63,64	225 309	42 747	33 540	301 596	214 987	47 934
1991	Vlaanderen Limburg	3 510 357	70,11	1 910 314	389 013	161 696	2 461 023	217 748	419 123
	Vlaanderen							1 755 401	

(1) Het betreft hier loonarbeid en zelfstandige arbeid volgens MTA.

(2) Voor 1981 worden de gegevens van 1982 gegeven.

Bron : Eigen berekeningen op basis van MTA, RIZIV, RSZ, LIOO, NIS, RSVZ, RVA

De arbeidsmarktparticipatie, die in Limburg in 1986 al aanzienlijk lager was dan in de rest van Vlaanderen, daalde lichtjes. Door deze dalende activiteitsgraad is er slechts een beperkte stijging opgetreden van het aanbod op de arbeidsmarkt. In geheel Vlaanderen merken we een stijging van de activiteitsgraad. Voor Limburg impliceert dit alles dat, ondanks een sneller toenemende bevolking op actieve leeftijd, het aanbod op de arbeidsmarkt minder snel is gestegen dan in heel Vlaanderen. De lagere activiteitsgraad bij de mannen (71,59 in 1990 tegenover 78,93 in Vlaanderen) komt vooral door een geringere participatie van de oudere mannen. Het reconversiebeleid heeft hier trouwens op ingespeeld door een aantal mijnwerkers op vervroegd pensioen te sturen. De vrouwelijke activiteitsgraad bedroeg in Limburg 54,65 tegenover 60,14 in Vlaanderen (1990).

1.1 Gesalarieerde tewerkstelling

De totale gesalarieerde tewerkstelling kende in de periode 1986-1990 een toename van 21 317 werknemers. Dit is het dubbele van wat gerealiseerd werd in de periode voordien (ongeveer 10 500 tussen 1982 en 1986). Deze toename van de tewerkstelling is nog uitzonderlijker wanneer men bedenkt dat in dezelfde periode een verlies van 16 000 arbeidsplaatsen in de mijnsector moest opgevangen worden. Indien men abstractie maakt van het jobverlies in de mijnsector bekomt men een bruto jobcreatie van 37 000.

Zonder deze abstractie merken we dat de stijging van de gesalarieerde tewerkstelling in de periode 1986-1990 in Limburg en in Vlaanderen aan ongeveer hetzelfde ritme gebeurt, met name 11 à 12% (zie tabel 4.5). Abstractie gemaakt van de energiesector stijgt de RSZ-tewerkstelling in Limburg met 20,33% tegenover 13,48% in Vlaanderen.

De uitzonderlijke prestaties op het vlak van de jobcreatie komen tot uiting via de klassieke shift-share analyse in tabel 4.2. De shift-share analyse splitst de totale jobcreatie op in drie componenten :

- de bijkomende jobs die zouden ontstaan zijn als alle sectoren dezelfde groei zouden kennen als de groei in de hele Belgische economie (de standaard-aangroei);
- de bijkomende jobs die men heeft rekening houdend met de specifieke evoluties in de diverse sectoren (de industrie-mix component);
- een restfactor die specifiek is voor de regio en die het verschil uitmaakt tussen de werkelijke groei in de tewerkstelling en twee voorgaande factoren (regio-specifieke groei).

Tabel 4.2
Shift-share-analyse voor de Limburgse tewerkstelling en werkloosheid

	Tewerkstelling			Werkloosheid (UVW's)			Werkloosheid (Ruime definitie)		
	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal
A) 1982-1986	Totale aangroei	2 287	8 204	-3 857	407	-3 523	3 972	15 227	19 203
	Standaardaangroei (s)	-4 479	3 123	-1 510	1 649	- 842	6 026	21 239	25 715
	Industrie-mix effect (p)	-3 125	- 585	2	-1 285	- 441	143	-3 776	-2 133
	Regionaal effect (d)	9 891	5 666	-2 349	43	-2 240	-2 197	-2 236	-4 379
B) 1986-1990	Totale aangroei	4 756	16 557	-2 454	-10 240	-12 674	-1 376	5 708	4 338
	Standaardaangroei (s)	6 852	10 882	-2 838	-6 339	-9 656	-2 168	7 601	3 450
	Industrie-mix effect (p)	-13 352	-2 652	586	-1 113	- 282	973	-1 876	51
	Regionaal effect (d)	11 256	8 327	-202	-2 787	-2 736	- 181	- 17	837

Bron : Eigen berekeningen op basis van RSZ en RVA, STAT92

Uit tabel 4.2 blijkt dat Limburg in de periode 1986-1990 een netto aangroei van de tewerkstelling kende van 21 137 eenheden, waarvan ongeveer 19 152 te verklaren is door de veronderstelling dat de Limburgse tewerkstelling gegroeid is zoals de gehele economie, een jobverlies van 16 655 wegens de sectorale structuur die aan het begin van de periode nog gedomineerd werd door de mijnsector en tenslotte een regio-specifieke jobcreatie van 18 821. Deze tewerkstelling is het supplement van jobs dat specifiek te identificeren is als de eigen dynamiek van de provincie. Hier situeert zich het resultaat van de regionale reconversie en van de specifieke kenmerken van het gebied (ligging, interne produktiekenmerken). In de mate dat de reconversiemiddelen de Limburgse economie op een peil hebben gebracht om qua vestigingsfactoren even aantrekkelijk te zijn als de rest van België kan ook in de zogenaamde 'standaardgroei' een deel van het resultaat van de reconversie geïdentificeerd worden ².

Deze jobcreatie ligt dubbel zo hoog als in de periode 1982-1986. Voor de periode 1982-1986 blijkt duidelijk dat Limburg door een sterk regionaal effect de nationale negatieve tendens en het nadelig effect van de industrie-mix kon compenseren. De verschillen in de hierop volgende periode liggen vooral in de opleving van de nationale component en de scherpe daling van de industrie-mix (sluiting van de mijnen). Opvallend is het geringe verschil in de regionale component voor de beide periodes.

Naar het onderscheid tussen mannen en vrouwen toe merken we dat de totale aangroei van de jobs in de periode 1986-1990 vooral aan de stijging van de vrouwelijke werkgelegenheid ligt. Deze bedraagt 16 557 eenheden, tegenover 4 756 bij de mannen. De toename van de vrouwelijke werkgelegenheid is vooral een nationaal fenomeen. Het regio-specifieke aandeel is geringer. Voor de mannelijke werkgelegenheid blijft de toename op basis van de nationale component beperkt. Het regio-specifieke aandeel bij de mannen ligt hoog. Relatief gezien zouden de mannen dus het meest genoten hebben van de supplementaire inspanningen inzake jobcreatie. De stijgende vrouwelijke tewerkstelling is wellicht het gevolg van de sectorale expansie van de diensten, die sterk gerelateerd is aan de consumptie in de regio. Ook deze expansie is evenwel ondersteund door het beleid, met name door de inkomenssteun in de regio. Dit maakt haar echter kwetsbaar wanneer deze inkomenssteun zou inkrimpen. Evenmin is het een toename van werkgelegenheid die een eigen dynamiek kan ontwikkelen.

Voor een bespreking van de overige kolommen van tabel 4.2 die de werkloosheid behandelen, verwijzen we naar punt 3 in dit hoofdstuk.

2 Daarnaast creëert het regionaal beleid ook jobs buiten de ontwikkelingsregio (verhogen van de import van goederen van buiten de ontwikkelingszone). Dit illustreert de moeilijkheid om het preciese effect van regionaal beleid te meten.

1.2 Zelfstandige tewerkstelling

Met betrekking tot de zelfstandige tewerkstelling zijn een aantal gegevens samen-gevat in tabel 4.3. Vooreerst valt op dat het aandeel van de totale zelfstandige tewerkstelling in de landbouw en de industrie gestaag afneemt. Daar tegenover staat de markante toename van de zelfstandige activiteit in de dienstensector. Deze toename compenseert de afname in de andere sectoren in die mate dat we ook hier een totale toename van de tewerkstelling vaststellen. Deze toename is groter in Limburg dan in Vlaanderen. In de periode 1986-1990 is de toename van de totale zelfstandige tewerkstelling in Limburg procentueel groter dan in Vlaanderen.

Tabel 4.3
Evolutie van de zelfstandige tewerkstelling naar sector

	Limburg		Vlaanderen	
	Aantal	%	Aantal	%
1982				
Landbouw	9 080	20,88	72 207	19,13
Industrie	12 239	28,14	96 041	25,45
Diensten	22 173	50,98	209 120	55,42
Totaal	43 492	100,00	377 368	100,00
1986				
Landbouw	8 293	18,71	67 740	17,26
Industrie	12 094	27,28	92 875	23,67
Diensten	23 941	54,01	231 797	59,07
Totaal	44 328	100,00	392 412	100,00
1990				
Landbouw	8 281	17,28	66 396	15,84
Industrie	11 259	23,49	87 641	20,91
Diensten	28 394	59,24	265 086	63,25
Totaal	47 934	100,00	419 123	100,00

Bron : Eigen berekeningen op basis van RSVZ

1.3 Besluit

Aldus kan geconcludeerd worden dat de tewerkstelling in zijn geheel een sterke toename kent in de beschouwde periode. De gesalarieerde tewerkstelling neemt met hetzelfde ritme toe als in Vlaanderen, ondanks het sluiten van de mijnen. De shift-share analyse toont aan dat 18 821 tewerkstellingsplaatsen aan specifiek Limburgse factoren toe te schrijven zijn. De mannen profiteerden relatief gezien meer dan de vrouwen van deze Limburgse groei. Verder nam de zelfstandige tewerkstelling sneller toe dan in Vlaanderen.

2. Analyse van de jobcreatie

2.1 Deeltijds-interim-voltijds

De evolutie in de werkgelegenheid zoals deze geschetst wordt door de RSZ-statistieken wordt beïnvloed door het toenemend aantal deeltijdse betrekkingen.

Een benaderende correctie kan gevonden worden in de RIZIV-gegevens, waar wel informatie beschikbaar is omtrent deeltijds werken en waar ook voor de interimarbeid een aparte categorie voorzien is. In tegenstelling tot de RSZ-gegevens die naar plaats van tewerkstelling gegeven worden, worden de RIZIV-gegevens naar woonplaats verzameld ³.

Tabel 4.4
Voltijdse, deeltijdse en interimloonaarbeid in Limburg en de rest van Vlaanderen, 1983-1990

		RIZIV *			
		Voltijds	Deeltijds	Interim	Totaal
1983	Limburg Aantal %	166 309 90,4	17 193 9,3	458 0,3	183 960 100,0
1986	Limburg Aantal %	165 784 84,7	27 360 14,0	2 574 1,3	195 718 100,0
1990	Limburg Aantal %	168 779 78,7	41 270 19,3	4 260 2,0	214 309 100,0
	Rest Vl. %	81,2	17,2	1,6	100,0

* Het betreft hier enkel de werknemers (privé-sector en publieke sector).

Bron : Eigen berekeningen op RIZIV

De toename van de werkgelegenheid in Limburg volgens de RIZIV-gegevens (1986-1990) bedraagt 18 591 (zie tabel 4.4). Slechts 3 000 jobs betreffen voltijdse werkgelegenheid. Er komen tussen 1986 en 1990 bijna 14 000 deeltijdse jobs bij en bijna 1 700 interimjobs. Deze sterke toename heeft tot gevolg dat in 1990 het aandeel van deeltijdse en interimarbeid in Limburg een stuk hoger ligt dan in de rest van Vlaanderen. Dit houdt verband met een grote jobcreatie in sectoren die vooral vrouwen deeltijds tewerkstellen, met als opmerkelijke uitschieter de kleinhandel en horeca. In deze sectoren ligt de deeltijdse werkgelegenheid zelfs 20 procentpunten hoger dan in de rest van Vlaanderen.

3 Dit impliceert dat de grensarbeid met Duitsland en Nederland in de RIZIV-gegevens niet bevat is.

Mannen versus vrouwen

Een analyse uit het deelrapport toont een uitsplitsing naar mannen en vrouwen. Bij de mannen blijft de voltijdse tewerkstelling ongeveer gelijk in 1986-1990. De toename met bijna 14 000 deeltijdse jobs situeert zich voor 1 800 eenheden bij de mannen. De rest van de toename zit dus bij de vrouwelijke tewerkstelling. De toename van het aantal interimjobs is ongeveer gelijk verdeeld tussen de mannen en de vrouwen (respectievelijk ongeveer 800 en 900).

2.2 Sectorale samenstelling van de tewerkstelling

Tabel 4.5 geeft een overzicht van de sectorale structuur van de Limburgse tewerkstelling in vergelijking met Vlaanderen⁴. Opvallend is dat de tewerkstelling in de landbouw in Limburg een veel sterkere groei kent dan in de rest van Vlaanderen. Dit betreft echter slechts een klein aandeel van de totale tewerkstelling. Meer van belang was de evolutie van de werkgelegenheid in de energiesector (d.i. de mijnbouw), waar tot voor de mijnsluiting 9,7% van de tewerkstelling gelokaliseerd is. In 1990 is dit nog 2,2%. Deze sterke daling deed zich voor in een sector met bijna uitsluitend mannelijke en voltijdse tewerkstelling.

Voor de overige industriële tewerkstelling is de werkgelegenheid iets belangrijker geworden in Limburg. Zij situeert zich thans ook op een hoger niveau dan in de rest van Vlaanderen, alhoewel het iets groter gemiddelde aan deeltijds werk in de industrie in vergelijking met Vlaanderen deze vaststelling wat relativeert. Uit de analyse blijkt dat de groei van de tewerkstelling in de Limburgse industrie toenam met 15,01% tussen 1986 en 1990, wat sterk afwijkt van de evolutie in de rest van Vlaanderen (+3,83%). Dit illustreert dat de secundaire sector in het Limburgse produktiemilieu een betere voedingsbodem vindt dan in de rest van Vlaanderen. De desindustrialisering zet zich immers niet door in Limburg. Wat de vrouwen betreft merken we dat minder vrouwen werken in de Limburgse industrie dan in de Vlaamse industrie. Dit aandeel is in de laatste jaren gedaald, wellicht door de opslorping van mannelijke arbeidskrachten uit de mijnbouwsector.

De bouwsector is in Limburg belangrijker dan in Vlaanderen. Dit blijkt zowel uit het aandeel in de tewerkstelling als uit het aantal jobs per 1 000 inwoners. Zij kende eveneens een sterkere groei tussen 1986 en 1990. Het is een sector waar hoofdzakelijk mannen werken en waar weinig deeltijdse arbeid is.

⁴ De quartaire sector is meer in detail uitgewerkt. Hierover is een aparte studie verricht. Zie: Bogaert, De tewerkstelling in de quartaire sector in Limburg, Leuven, HIVA, 1993.

Tabel 4.5
Limburgse positie t.o.v. Vlaanderen i.v.m. een aantal kenmerken m.b.t. de tewerkstelling in 1990

RSZ-tewerkstelling (per sector)		Groeï 1986 - 1990 (in procenten)		Limb. Vlaand. (in procenten)		Aandeel sector (in procenten)		Limb. Vlaand. (in procenten)		Aantal jobs (per 1 000 inw.)		Aandeel vrouwen (in procenten)		Limb. Vlaand. (in procenten)		Deeltijds werk (in procenten)	
Landbouw	45,99%	22,72%	0,64%	0,62%	1,80	1,90	35%	27%	38,57%	21,73%	1,90	35%	27%	38,57%	21,73%	1,90	35%
Energie	-75,34%	39,28%	2,16%	1,29%	6,20	3,90	3%	9%	1,38%	3,16%	3,90	3%	9%	1,38%	3,16%	3,90	3%
Industrie	15,01%	3,83%	30,87%	29,04%	88,50	87,80	22%	26%	5,49%	4,70%	87,80	22%	26%	5,49%	4,70%	87,80	22%
Bouw	23,55%	17,98%	7,68%	6,33%	22,00	19,10	4%	4%	3,55%	2,99%	19,10	4%	4%	3,55%	2,99%	19,10	4%
Tertiaire sector	39,10%	24,15%	26,38%	32,89%	75,60	99,40	43%	42%	28,74%	21,69%	99,40	43%	42%	28,74%	21,69%	99,40	43%
Quartaire sector	11,85%	11,90%	32,26%	29,82%	92,50	90,10	54%	57%	27,62%	27,55%	90,10	54%	57%	27,62%	27,55%	90,10	54%
Totaal RSZ-tewerkstelling	11,01%	12,22%	100,00%	100,00%	286,60	302,30	36%	39%	19,65%	17,75%	302,30	36%	39%	19,65%	17,75%	302,30	36%
Totaal (zonder energiesector)	20,33%	13,48%	100,00%	100,00%	286,60	302,30	36%	39%	19,65%	17,75%	302,30	36%	39%	19,65%	17,75%	302,30	36%
Quartaire sector (per deel- en subsector)		Groeï 1986 - 1990 (in procenten)		Limb. Vlaand. (in procenten)		Aandeel sector (in procenten)		Limb. Vlaand. (in procenten)		Aantal jobs (per 1 000 inw.)		Aandeel vrouwen (in procenten)		Limb. Vlaand. (in procenten)		Deeltijds werk (in procenten)	
Zuiver collectieve goederen	21,57%	16,64%	27,93%	23,52%	25,80	21,20	25%	29%	3,92%	6,53%	21,20	25%	29%	3,92%	6,53%	21,20	25%
Bestuur	57,96%	31,03%	15,15%	14,53%	14,00	13,10	39%	40%	12,59%	13,33%	13,10	39%	40%	12,59%	13,33%	13,10	39%
Justitie	13,84%	13,05%	0,84%	1,28%	0,80	1,20	37%	34%	0,00%	0,00%	1,20	37%	34%	0,00%	0,00%	1,20	37%
Openbare veiligheid	7,71%	6,06%	2,38%	3,10%	2,20	2,80	9%	8%	4,99%	5,22%	2,80	9%	8%	4,99%	5,22%	2,80	9%
Brandweer	21,67%	14,45%	0,21%	0,53%	0,20	0,50	5%	3%	0,00%	0,00%	0,50	5%	3%	0,00%	0,00%	0,50	5%
Defensie	-8,90%	10,43%	9,35%	4,09%	8,60	3,70	6%	10%	1,58%	2,10%	3,70	6%	10%	1,58%	2,10%	3,70	6%
Onderwijs	6,00%	3,97%	36,25%	34,06%	33,50	30,70	59%	60%	29,85%	30,81%	30,70	59%	60%	29,85%	30,81%	30,70	59%
Quasi collectieve goederen	11,13%	16,61%	35,82%	42,42%	33,10	38,20	71%	70%	35,69%	30,11%	38,20	71%	70%	35,69%	30,11%	38,20	71%
Onderzoek	29,73%	3,78%	0,21%	0,64%	0,20	0,60	30%	26%	5,12%	10,22%	0,60	30%	26%	5,12%	10,22%	0,60	30%
Gezondheidszorg	12,69%	16,19%	11,40%	14,51%	10,50	13,10	82%	79%	47,32%	40,35%	13,10	82%	79%	47,32%	40,35%	13,10	82%
Sociale sector	39,80%	37,90%	17,35%	20,02%	16,00	18,00	71%	74%	33,34%	30,17%	18,00	71%	74%	33,34%	30,17%	18,00	71%
Religie	-3,30%	0,87%	1,01%	1,01%	0,90	0,90	31%	33%	18,63%	15,73%	0,90	31%	33%	18,63%	15,73%	0,90	31%
Cultuur	122,86%	60,57%	2,36%	2,86%	2,20	2,60	42%	44%	36,58%	19,02%	2,60	42%	44%	36,58%	19,02%	2,60	42%
Andere	-53,09%	43,96%	3,49%	3,38%	3,20	3,10	68%	53%	51,74%	38,23%	3,10	68%	53%	51,74%	38,23%	3,10	68%
Totaal quartaire sector	11,85%	11,90%	100,00%	100,00%	92,50	90,10	54%	57%	27,62%	27,55%	90,10	54%	57%	27,62%	27,55%	90,10	54%

Bron : Eigen berekeningen op basis van RSZ en RIZIV

Een sterke expansie merken we in de sector van de private diensten (toename met 39,10% op 5 jaar tijd). Tegelijk blijft het globaal niveau van deze diensten in de totale werkgelegenheid beneden het Vlaamse gemiddelde. Dit blijkt duidelijk uit het aantal jobs per 1 000 inwoners⁵. Het aandeel van de vrouwelijke tewerkstelling bedraagt er 43%, wat net iets meer is dan in Vlaanderen. Wel gevoelig hoger ligt het percentage deeltijds werk. Uit verder onderzoek is gebleken dat vrouwen in de Limburgse tertiaire sector meer deeltijds werken dan vrouwen in de Vlaamse tertiaire sector.

Het aandeel van de publieke of quartaire sector ligt boven het Vlaams gemiddelde. In vergelijking met de andere sectoren in Limburg is de quartaire sector de grootste sector, groter dan de tertiaire sector. Dit staat in tegenstelling tot de situatie in Vlaanderen. Procentueel was de groei van de quartaire tewerkstelling in 1986-1990 in Limburg en in Vlaanderen gelijk, daar waar de groei in de andere sectoren in Limburg groter was dan in Vlaanderen, met uitzondering van de energiesector.

Wanneer we naar het aantal jobs per 1 000 inwoners kijken, zien we dat de quartaire sector voldoende is uitgebouwd in vergelijking met Vlaanderen, met name vooral in de zuiver collectieve goederen (nl. in defensie, in bestuur en in de onderwijssector). Ondervetgenwoordigd zijn de quasi-collectieve goederen, meer specifiek vooral gezondheid en de sociale sector.

Een geringere werkgelegenheid per 1 000 inwoners kan echter verklaard worden door verschillen in de bevolkingsstructuur. Als we het aantal jobs in het onderwijs relateren tot de bevolking jonger dan 15 jaar en dan 20 jaar i.p.v. tot de totale bevolking, dan merken we dat er in Limburg iets minder jobs per 1 000 jongeren zijn dan in Vlaanderen. Als we het aantal jobs in de gezondheids- en welzijnszorg in verhouding brengen tot de bevolking ouder dan 60 en ook 65 jaar i.p.v. tot de totale bevolking, dan merken we dat er in Limburg meer jobs per 1 000 ouderen zijn dan in Vlaanderen. Natuurlijk vormt de verhouding tot bepaalde leeftijdsklassen van de bevolking slechts een ruwe vereenvoudiging. We veronderstellen in dit geval dat het aantal mensen een indicator bieden van de behoefte aan onderwijs of gezondheidszorg.

Het lager percentage vrouwen in de quartaire tewerkstelling in Limburg tegenover dat in Vlaanderen is te wijten aan een lager percentage vrouwen in die sectoren waarvan het aandeel in de quartaire tewerkstelling groter is dan in Vlaanderen (vooral 'defensie' speelt daarin een rol). Het hoger percentage vrouwen in de quasi-collectieve goederen (vooral in de 'gezondheidszorg') compenseert dit niet.

Het percentage deeltijdse arbeid in de quartaire sector in Limburg en in Vlaanderen is zowat gelijk. Het wordt verklaard door minder deeltijdse arbeid in

⁵ De vergelijking met Vlaanderen is natuurlijk geen absolute norm. Naarmate men kleinere regio's bekijkt, kan de sectorale structuur van de regio afwijken van het gemiddelde van de grotere omschrijving.

'bestuur', 'defensie' en 'onderwijs' tegelijk met meer deeltijdse arbeid in 'gezondheidszorg', 'sociale sector', 'cultuur' en 'andere'.

2.3 Het werkgelegenheidstekort

We toonden al aan dat de activiteitsgraad in Limburg lager ligt dan in de rest van Vlaanderen. Daarnaast stelden we vast dat de tertiaire sector minder uitgebouwd is in vergelijking met Vlaanderen. Dit volgt gedeeltelijk uit het tekortschieten van de arbeidsvraag. Er is met andere woorden sprake van een werkgelegenheidstekort. Aan de hand van deze maatstaf kan het vraagtekort op de arbeidsmarkt gekwantificeerd worden.

Hiervoor berekenen we vooreerst de werkgelegenheidscoëfficiënt. Deze coëfficiënt wordt berekend als de totale werkgelegenheid over de bevolking op actieve leeftijd. Uit tabel 4.6 blijkt dat deze coëfficiënt in Limburg 5 procentpunten lager ligt dan in de rest van Vlaanderen. Bij de mannen bedraagt het verschil 3 procentpunten, bij de vrouwen 7. Concreet betekent dit dat de kans om werk te vinden kleiner is in Limburg dan in de rest van Vlaanderen, en daarenboven kleiner voor vrouwen dan voor mannen. Om gelijke kansen te krijgen is er nood aan bijkomende jobcreatie. Uit tabel 4.6 blijkt dat de vereiste jobcreatie om gelijke kansen te creëren 22 087 eenheden bedraagt. Twee op drie van deze jobs moeten voor vrouwen bestemd zijn. De GOM-berekeningen betreffende het tewerkstellingsobjectief voor 1990-1995 liggen in dezelfde orde van grootte (zie verder).

Het gebruik van deze maatstaf voor prospectieve doeleinden houdt echter een aantal beperkingen in. De voornaamste is het statische karakter ervan. Men neemt een momentopname zonder rekening te houden met te verwachten acties en beleidsopties.

Tabel 4.6
Het werkgelegenheidsstekort in Limburg t.o.v. de Rest van Vlaanderen in 1991

	Mannen	Vrouwen	Totaal
Limburg	Rest Vl.	Limburg	Rest Vl.
Werkgelegenheid	138 023	79 725	217 748
Bevolking op actieve leeftijd	252 501	1431 257	475 771
Werkgelegenheidscoëfficiënt (WGH) (%)	54,66	35,74	45,79
WGH Rest van Vlaanderen toegepast op de	145 034	94 801	239 835
Limburgse Bevolking op actieve leeftijd			
Aantal arbeidsplaatsen in Limburg	138 023	79 725	217 748
Werkgelegenheidsstekort	7 011	15 076	22 087

Bron : Eigen berekeningen op basis van RSZ, NIS en LISO-gegevens

3. De evolutie in de werkloosheid

3.1 Diverse definities

Een analyse van de werkloosheid wordt gecompliceerd door diverse definities van het begrip 'werkloosheid'. In dit hoofdstuk gebruiken we de Europese definitie als basis voor de bespreking. De Europese definitie omvat de 'niet-werkende werkzoekenden' (NWW's). Categorieën als de oudere uitkeringsgerechtigde volledig werklozen en de werklozen in beroepsopleiding vallen buiten de Europese definitie. De meest ruime definitie van 'werkloosheid' zou alle reeds genoemde categorieën kunnen omvatten, alsook de deeltijds werklozen, de werklozen in opsloringsprogramma's en de niet-werkende vrijgestelden om diverse redenen (sociaal, familiaal, studies). We komen hier verder op terug.

3.2 De werkloosheid volgens de Europese definitie

Uit tabel 4.7 blijkt dat de werkloosheid in de periode 1987-1991 met 30,8% gedaald is in Limburg, tegenover 27,5% in Vlaanderen. In vergelijking met de Vlaamse evolutie in deze periode was de daling in Limburg hoger bij de vrouwen en lager bij de mannen.

Bij de meer specifieke categorieën (zie tabel 1 in bijlage) merken we over het algemeen een snellere daling in Limburg dan in Vlaanderen. De langdurige werkloosheid neemt af met 46,2%. Het aantal werklozen van korte duur (minder dan 12 maanden) stijgt echter lichtjes, in tegenstelling tot de evolutie in Vlaanderen. De werkloosheid bij de jongeren kent een gelijkaardige evolutie als in Vlaanderen, het aantal werklozen ouder dan 25 jaar daalt sneller. Ook bij risicogroepen als de migranten en de laaggeschoolden merken we een snellere daling dan in Vlaanderen.

Tabel 4.7
Evolutie (%) van de werkloosheid volgens definitie, categorie en geslacht in Limburg en de rest van Vlaanderen, 1983-1991

A) Mannen

Categorie		Limburg		Rest van Vlaanderen	
		Absolute cijfers		Absolute cijfers	
		1983	1987	1991	1987/1983
(1)	UWV	16 515	10 008	8 572	- 39,4
(2)	Andere NWV	1 516	1 075	699	- 29,1
(a)	EG-Definitie	18 031	11 083	9 271	- 38,5
(3)	Beroepsopleiding	411	548	1 060	+ 33,3
(4)	Oudere UWV	.	3 063	3 658	+ 19,4
(b)	Enge Definitie	18 442	14 694	13 989	- 20,3
(5)	Opslorpingsprogramma's	2 184	3 417	3 811	+ 56,5
(6)	Deeltds werklozen	676	2 556	2 094	- 18,1
(7)	Andere ingeschr. werkz.*	14	92	423	+ 557,1
(c)	Ruime Definitie	21 316	20 759	20 317	- 2,6
(1)	UWV	104 856	63 244	46 216	- 39,7
(2)	Andere NWV	10 679	6 867	5 536	- 35,7
(a)	EG-Definitie	115 535	70 111	51 752	- 39,3
(3)	Beroepsopleiding	1 980	2 290	2 431	+ 15,7
(4)	Oudere UWV	.	24 908	27 832	+ 11,7
(b)	Enge Definitie	117 515	97 309	82 015	- 17,2
(5)	Opslorpingsprogramma's	14 164	16 531	20 246	+ 16,7
(6)	Deeltds werklozen	3 270	14 290	11 394	+ 337,0
(7)	Andere ingeschr. werkz.*	531	1 121	1 605	+ 111,1
(c)	Ruime Definitie	135 480	129 251	115 260	- 4,6

B) Vrouwen

Categorie		Limburg		Rest van Vlaanderen	
		Absolute cijfers		Absolute cijfers	
		1983	1987	1991	1987/1983
(1)	UWV	33 673	31 544	20 061	- 6,3
(2)	Andere NWV	1 924	1 498	1 187	- 22,1
(a)	EG-Definitie	35 597	33 042	21 248	- 7,2
(3)	Beroepsopleiding	169	423	867	+ 150,3
(4)	Oudere UWV	.	1 703	2 200	+ 29,2
(b)	Enge Definitie	35 766	35 168	24 315	- 1,7
(5)	Opslorpingsprogramma's	2 030	5 003	6 345	+ 146,5
(6)	Deeltds werklozen	3 581	12 331	18 827	+ 244,3
(7)	Andere ingeschr. werkz.*	2	299	7 609	+ 14 850,0
(c)	Ruime Definitie	41 379	52 801	57 096	+ 27,6
(1)	UWV	119 803	106 892	75 578	- 10,8
(2)	Andere NWV	12 702	9 917	8 153	- 21,9
(a)	EG-Definitie	132 505	116 809	83 731	- 11,8
(3)	Beroepsopleiding	804	1 317	2 698	+ 63,8
(4)	Oudere UWV	.	12 647	14 039	+ 11,0
(b)	Enge Definitie	133 309	130 773	100 468	- 1,9
(5)	Opslorpingsprogramma's	14 538	26 474	31 982	+ 82,1
(6)	Deeltds werklozen	16 199	62 088	82 632	+ 283,3
(7)	Andere ingeschr. werkz.*	255	2 494	24 636	+ 878,0
(c)	Ruime Definitie	164 301	221 829	239 718	+ 35,0
(1)	UWV	33 673	31 544	20 061	- 6,3
(2)	Andere NWV	1 924	1 498	1 187	- 22,1
(a)	EG-Definitie	35 597	33 042	21 248	- 7,2
(3)	Beroepsopleiding	169	423	867	+ 150,3
(4)	Oudere UWV	.	1 703	2 200	+ 29,2
(b)	Enge Definitie	35 766	35 168	24 315	- 1,7
(5)	Opslorpingsprogramma's	2 030	5 003	6 345	+ 146,5
(6)	Deeltds werklozen	3 581	12 331	18 827	+ 244,3
(7)	Andere ingeschr. werkz.*	2	299	7 609	+ 14 850,0
(c)	Ruime Definitie	41 379	52 801	57 096	+ 27,6

3.3 De shift-share analyse van het aantal UVW's

Tabel 4.2 uit het begin van dit hoofdstuk bevat een shift-share analyse van de werkloosheid. De daar beschouwde periode is 1986-1990. De gehanteerde definitie is die van de 'uitkeringsgerechtigde volledig werklozen' (UVW's). Deze zijn in totaal gedaald met 12 674 eenheden.

De shift-share analyse biedt een ruwe maatstaf om de regio-specifieke daling van de werkloosheid aan te duiden. In deze regio-specifieke daling zit onder meer het effect van het regionaal beleid. De vergelijking tussen de periodes 1982-1986 en 1986-1990 toont dat de afname van het aantal UVW's zich vooral in de tweede helft van de jaren '80 situeert. In 1982-1986 is er wel een globale afname van de UVW's (- 3 523), maar bij de vrouwen merken we een stijging (+407). Deze stijging wordt haast uitsluitend verklaard door de nationale component. De industrie-mix zorgt voor enige compensatie. Opvallend is dat de globale daling vooral te wijten is aan een sterk regionaal effect bij de mannen (- 2 349). De afname van de mannelijke en van de globale werkloosheid vindt dus haar voornaamste verklaring in de regio-specifieke component.

De periode 1986-1990 toont een ander beeld. Deze keer profiteren vooral de vrouwen van de globale daling. De regionale component is iets groter dan in de voorbije periode (- 2 736), en zorgt dus opnieuw voor een daling van de globale werkloosheid. De nationale component (- 9 656) verklaart echter driemaal meer van de evolutie. De globale werkloosheid daalt met 12 674 eenheden. Bij de mannen werkt de industrie-mix nadelig. Dit volgt uit de sluiting van de mijnen. De afname van de mannelijke werkloosheid wordt grotendeels verklaard door de nationale component. Ook bij de vrouwen is deze component het belangrijkste. Bij de vrouwen speelt het regionaal effect meer dan bij de mannen.

Opvallend is dat de regio-specifieke daling van het aantal UVW's in de periode van het massale regionale beleid slechts een weinig groter is dan in voorgaande periode. De grote afname van het aantal UVW's is vooral een gevolg van de nationale tendens. De reconversie-inspanningen hebben er wellicht toe bijgedragen om deze nationale tendens te versterken.

3.4 Verruiming van de definitie

Bij het vaststellen van een afname van de werkloosheid rijst natuurlijk de vraag wat er met de werkloosheidsverlaters gebeurd is. Zijn zij aan het werk gegaan, hebben ze de arbeidsmarkt verlaten, zijn ze in een andere werkloosheidscategorie terecht gekomen? Een verruiming van de Europese definitie van de 'niet-werkende werkzoekenden' (NWW's) toont enkele markante ontwikkelingen.

We hanteren vooreerst een definitie, die de Europese definitie omvat alsook de oudere UVW's en de werklozen in beroepsopleiding. De oudere UVW's is een categorie die in 1985 in het leven geroepen is. Omwille van de geringe perspectieven op een herintrede heeft men deze categorie in een engere definitie van

werkloosheid niet langer opgenomen. De werklozen in beroepsopleiding dienen duidelijk als werklozen beschouwd te worden. De eerder gedane vaststellingen voor de periode 1987-1991 houden stand onder deze definitie. De procentuele dalingen liggen weliswaar iets lager. De vergelijking tussen Limburg en Vlaanderen toont echter opnieuw aan dat de Limburgse werkloosheid sneller gedaald is dan de Vlaamse. Opnieuw is dit enkel het geval voor de vrouwelijke werklozen. Bij de mannen daalt de Vlaamse werkloosheid sneller dan de Limburgse. Uit deze verruimde definitie blijkt wel dat van de daling in Limburg met ongeveer 23 000 eenheden (1983-1991) volgens de Europese definitie er ongeveer 7 200 eenheden in de categorie oudere UVW's of in de categorie werklozen in beroepsopleiding zijn ondergebracht.

De meest ruime definitie omvat naast alle al genoemde categorieën ook de deeltijds werklozen, de werklozen in opslorplingsprogramma's en de niet-werkende vrijgestelden (sociaal, familiaal, studies). De deeltijds werklozen bestaat voor een deel uit een groep onvrijwillig deeltijds werklozen, en voor een deel uit een groep vrijwillig deeltijds werklozen. Studies tonen aan dat ongeveer 1/3 vrijwillig deeltijds werkt, en 2/3 onvrijwillig deeltijds werkloos is. De groep van de onvrijwillig werklozen werkt globaal genomen halftijds. Dit impliceert dat van de 18 827 vrouwen er ongeveer 12 500 onvrijwillig deeltijds werkloos is. Deze 12 500 wensen eigenlijk een voltijdse baan. Hiervoor is een jobcreatie van 6 250 eenheden vereist. Nog anders uitgedrukt: de daling in de EG-definitie van 33 042 naar 21 248 is voor 6 250 eenheden 'vervalst' door de 12 500 deeltijds werkende vrouwen.

Volgens deze definitie zien we een totaal ander beeld dan volgens de twee voorgaande definities. In dit geval blijkt de werkloosheid enorm *gestegen*. Deze toename situeert zich vooral in de periode 1983-1987, en in mindere mate in de periode 1987-1991. De toename geldt zowel voor Limburg als voor Vlaanderen, maar de toename is *groter* in Limburg. Een opsplitsing volgens geslacht toont dat de toename zich enkel bij de vrouwen situeert, volgens een zelfde groeiritmie in Limburg als in Vlaanderen. Doordat de afname van de mannelijke werkloosheid volgens deze definitie in Vlaanderen groter is dan in Limburg is de totale toename van de werkloosheid groter in Limburg. De vrouwen die uit de NWV's verdwenen, zijn dus grotendeels terechtgekomen in de categorieën van de deeltijds werklozen en de opslorplingsprogramma's. Een aanzienlijke groep niet-werkende vrijgestelden verhoogt het aantal vrouwelijke werklozen volgens de ruime definitie. De niet-werkende vrijgestelden zijn vooral vrouwen die hun herintrede op de arbeidsmarkt doen.

De daling van de mannelijke werkloosheid met ongeveer 9 000 eenheden (1983-1991) volgens de EG-definitie wordt gedeeltelijk verklaard door een stijging met 1 600 in de opslorplingsprogramma's en met 1 900 in de deeltijds werklozen.

Andere opvallende verschuipunten in de vaststellingen volgens deze definitie in vergelijking met de voorgaande vaststellingen zijn (zie tabel 1 in bijlage) :

- dat de Limburgse werklozen langer dan 12 maanden werkloos zwakker scoren dan hun Vlaamse collega's;
- dat de Limburgse werklozen ouder dan 25 jaar zwakker scoren dan hun Vlaamse collega's;
- dat de Limburgse werklozen met het studieniveau LSO en met het hoger studieniveau beduidend zwakker scoren dan hun Vlaamse collega's in de periode 1987-1991.

Tabel 4.2 past eveneens een shift-share analyse toe op deze ruimste definitie van de werkloosheid. Hieruit blijkt vooreerst dat de werkloosheid is toegenomen in de periodes 1982-1986 en 1986-1990. In de eerste helft van de jaren '80 is de toename (+ 19 203) te wijten aan de nationale component (+ 25 715). De regionale component (- 4 379) verzacht deze evolutie. Dit illustreert de autonome Limburgse ontwikkeling in het begin van de jaren '80. In de periode 1986-1990 is de toename van de werkloosheid volgens de ruimste definitie (+ 4 338) geringer dan in de voorbijaande periode. Het is haast uitsluitend de nationale component bij de vrouwen die verantwoordelijk is voor de stijging (+ 7 601), naast de industrie-mix component bij de mannen (+ 973). Opvallend is dat ook de regio-specifieke component stijgt, ondanks het regionaal beleid en in tegenstelling met het begin van de jaren '80.

Eén verschil in de resultaten van de shift-share voor de enge en voor de ruime werkloosheid valt sterk op voor de periode 1986-1990. De analyse voor de daling van de mannelijke werkloosheid is gelijklopend voor de beide definities. Bij de vrouwelijke werkloosheid zien we dat in de engere definitie de werkloosheid sterk daalt door het effect van de nationale evolutie (de zogenaamde standaard-aangroei). In de ruime definitie daarentegen stijgt de vrouwelijke werkloosheid in sterke mate, en dit is uitsluitend te wijten aan de nationale evolutie. Dit illustreert dat men door een nationale maatregel de werkloosheid in een andere categorie heeft ondergebracht.

3.5 Besluit

Volgens de Europese definitie van de werkloosheid daalt het aantal Limburgse werklozen sneller dan het aantal Vlaamse werklozen. De daling is hoger bij de vrouwen en lager bij de mannen. Deze evolutie uit de tweede helft van de jaren '80 wordt bevestigd door analyses in andere onderzoeken van het zogenaamde werkloosheidsoverschot ten opzichte van de rest van Vlaanderen (cfr. PWL). In 1987 had Limburg 16 172 werklozen teveel in vergelijking met de Rest van Vlaanderen. In 1991 bedroeg dit nog 11 040. Het overschot is gestegen bij de mannen met ongeveer 1 500 eenheden, en is gedaald bij de vrouwen met ongeveer 5 800 eenheden. De shift-share analyse van het aantal UVW's toont aan dat de

daling van de werkloosheid vooral in verband staat met de nationale daling. Bij de vrouwen komt daar een regio-specifieke daling bij voor de periode 1986-1990. De globale regio-specifieke daling is in de periode 1986-1990 slechts een weinig groter dan in de periode 1982-1986.

De verruiming van de definitie waarschuwt echter tegen een overdreven optimisme. Uit de verruiming blijkt dat veel vrouwen terechtkwamen in andere categorieën die onder de ruime definitie vallen. Bovendien blijkt Limburg in de ruime definitie slechter geëvalueerd te zijn in vergelijking met Vlaanderen.

4. Tewerkstellingsvooruitzichten

De toekomstige situatie op de Limburgse arbeidsmarkt zal bepaald worden door de hoeveelheid mensen die tewerkstelling wenst (het arbeidsaanbod) en door de vraag naar arbeid. In deze paragraaf proberen we om beide grootheden te voorspellen.

4.1 Voorspelling van het arbeidsaanbod en behoeften aan bijkomende jobs

De participatie van de bevolking op actieve leeftijd aan de arbeidsmarkt in België en in Vlaanderen ligt relatief laag in vergelijking met de geïndustrialiseerde landen. Belangrijke oorzaken hiervoor zijn de lagere pensioenleeftijd, een politiek van vervroegde pensionering en een geringere participatie van de vrouwen. Zoals al bleek is de participatie van de bevolking op actieve leeftijd aan de arbeidsmarkt in Limburg nog lager dan in Vlaanderen. Socio-culturele factoren verklaren waarom vrouwen er minder participeren aan de arbeidsmarkt. Daarnaast is de afvloeiing uit mijnsector door een voorheen ongekende vervroeging van de pensioenleeftijd een belangrijke verklaring voor de mannelijke participatiegraad. Deze situatie zal in de toekomst geleidelijk veranderen. Internationale concurrentie noopt tot een harmonisering van de effectieve pensioenleeftijd. De veroudering van de bevolking noopt tot het behoud of zelfs een verbetering van de ratio actieven/niet-actieven. De huidige maatschappij wordt meer en meer gebaseerd op twee inkomens en straks twee pensioenen.

We construeren zes scenario's voor de netto-groei van de beroepsbevolking. De hypothesen die hierbij van belang zijn, betreffen de participatiegraad van de bevolking op actieve leeftijd en de leeftijdsstructuur van de bevolking. De verschillende gehanteerde scenario's zijn ⁶:

- Limburg zal in 1995 dezelfde arbeidsmarktparticipatie kennen als in 1990 (scenario 1). Concreet betekent dit dat deze participatiegraad toegepast wordt op een gegroeide Limburgse bevolking in 1995;

6 Voor een meer gedetailleerde beschrijving van de verschillende scenario's, zie deelrapport arbeidsmarkt. Bij de berekeningen houden we rekening met het pendel-saldo met Nederland.

- Limburg zal in 1995 de Vlaamse arbeidsmarktparticipatie van 1990 kennen (scenario 2). Deze participatie wordt berekend op de Limburgse bevolking in 1995;
- de Limburgse arbeidsmarktparticipatie in 1995 zal toegenomen zijn t.o.v. 1990 als gevolg van een verhoogde participatie van vrouwen en een afname van vroegde pensionering. Deze participatiegraad wordt toegepast op de huidige Limburgse leeftijdsstructuur (scenario 3). Dit scenario is een extrapolatie van de Limburgse situatie;
- de Limburgse arbeidsmarktparticipatie in 1995 zal toegenomen zijn t.o.v. 1990 als gevolg van de Vlaamse trend van verhoogde participatie van vrouwen en afname van vervroegde pensionering, rekening houdend met de algemene Vlaamse leeftijdsstructuur (scenario 4). Dit scenario veronderstelt dus dat Limburg in 1995 volledig gelijk is aan Vlaanderen;
- de trend tussen 1986 en 1990 van een dalende participatie zet zich verder door (scenario 5);
- de Limburgse arbeidsmarktparticipatie neemt toe zoals door de GOM berekend (scenario 6).

Tabel 4.8
Tewerkstellingsobjectief 1990-1995 voor Limburg,
rekening houdend met het pendel-saldo met Nederland

	Mannen	Vrouwen	Totaal
<i>Tewerkstellingsobjectief volgens GOM-Limburg</i>			
- Netto-groei van de beroepsbevolking			50
- minimale hypothese	- 763	813	
- maximale hypothese	1 261	1 532	2 793
- afschaffing dienstplicht	2 300		2 300
- Recuperatie van de reserve in de werkloosheid	2 478	18 358	20 836
- Totaal			
- minimale hypothese	4 015	19 171	23 186
- maximale hypothese	6 039	19 890	25 929

Bron : Integraal Ontwikkelingsplan Limburg 2010, Rubriek Arbeidsmarkt, GOM-Limburg

	Mannen	Vrouwen	Totaal
<i>Eigen prognoses</i>			
- Netto-groei van de beroepsbevolking			6 152
- Scenario 1	3 677	2 475	
- Scenario 2	18 534	13 918	32 452
- Scenario 3	15 125	17 204	32 329
- Scenario 4	26 278	28 348	54 626
- Scenario 5	3 311	-4 657	-1 346
- Scenario 6	10 424	-3 458	6 966
<i>Werkloosheid op Vlaams gemiddelde</i>			
- Recuperatie van de reserve in de werkloosheid	2 365	9 336	11 701
- Totaal			
- Scenario 1	6 042	11 811	17 853
- Scenario 2	20 899	23 254	44 153
- Scenario 3	17 490	26 540	44 030
- Scenario 4	28 643	37 684	66 327
- Scenario 5	5 676	4 679	10 355
- Scenario 6	12 789	5 878	18 667

Bron : Eigen berekeningen op basis van RIZIV, MTA, RVA, NIS, LISO en GOM-Limburg

Legende :

Scenario 1 : 1995=1990

Scenario 2 : Scenario 1 + Limburg => Vlaanderen

Scenario 3 : Verschuiving leeftijdsklassen

Scenario 4 : Scen .3 + Limburg => Vlaanderen

Scenario 5 : Doortrekken trend 1986-1990

Scenario 6 : Participatiegraden GOM-Limburg

Om de demografische effecten en de verhoogde arbeidsmarktparticipatie op te vangen zijn, afhankelijk van de hypothesen, - 1 346 tot 54 626 jobs nodig (zie netto-groei van de beroepsbevolking). Het opleggen van een te bereiken werkloosheidsgraad creëert een bijkomende behoefte aan jobs. Om deze doelstelling te

berekenen nemen we het werkloosheidsoverschot⁷. De ambitie om de werkloosheid te brengen op het Vlaamse niveau vraagt een bijkomende jobcreatie van 11 701 jobs. M.a.w. om de Vlaamse werkloosheidsgraad te halen is het nodig dat de Limburgse werkloosheid met zoveel eenheden vermindert. Op deze manier bekomen we een totale behoefte aan jobs van 10 355 in het minimalistische scenario tot 66 327 in het maximalistische scenario. In deze laatste hypothese zou de arbeidsmarktparticipatie van de mannen in de leeftijdsgroepen vanaf 45 jaar terug gaan stijgen, wat enkel kan als ook de (brug)gepensioneerden (o.m. de mijnwerkers) terug aan het werk gaan, en als de oudere vrouwen zouden herintreden of voor het eerst zouden intreden op de arbeidsmarkt. Dergelijke verhoogde participatie is niet realistisch. De maximalistische hypothese illustreert dan ook het totale werkgelegenheidstekort van de regio, wetende dat dit totaal nooit zal hoeven gerealiseerd te worden.

Scenario's 3 en 4 verdienen speciale aandacht. Zij zijn immers berekend op basis van een aantal te verwachten evoluties (stijgende participatie van vrouwen, afname van vervroegde pensionering). Scenario 4 is het scenario waarbij Limburg volledig gelijk wordt aan Vlaanderen. Men dient dit cijfer goed te interpreteren. Scenario 4 impliceert niet dat hier gesteld wordt dat Limburg de ambitie moet hebben om tegen 1995 66 327 jobs te creëren. Dit is trouwens absoluut onhaalbaar. Het cijfer bedraagt ongeveer 30% van de totale werkgelegenheid in Limburg. Het zegt wel dat, indien men aan de Limburgse bevolking op actieve leeftijd in 1995 dezelfde kansen zou willen bieden als aan de Vlaamse bevolking op actieve leeftijd, er 66 327 bijkomende jobs zouden vereist zijn.

4.2 Extrapolatie van de nationale trends voor tewerkstelling

Na de prognoses over het aanbod op de arbeidsmarkt richten we ons op de vraagzijde. Op basis van de groeivoorzichten van het Planbureau voor de totale economie en opgesplitst naar 9 deelsectoren berekenen wij de vooruitzichten voor Limburg van de vraag naar arbeid. In feite is dit een benaderende⁸ prognose van de standaardgroei en de industrie-mix component die wij in de shift-share analyse identificeerden. De supplementaire groei die in de provincie kan verwacht worden, is hier niet geïdentificeerd. Het verschil tussen de stijging in het aanbod en de gemiddelde evolutie in de marktvraag levert de regio-specifieke doelstelling op voor de creatie van jobs.

-
- 7 Het werkloosheidsoverschot is het aantal werklozen dat er teveel zijn in een bepaalde regio om dezelfde werkloosheidsgraad te halen als de referentieregio of de referentiemaatstaf. Het hier berekende werkloosheidsoverschot betreft juni 1990. Het werd bekomen door de Vlaamse werkloosheidsgraad toe te passen op de Limburgse beroepsbevolking. Het verschil met de werkelijk aanwezige UVW's vormt het overschot.
 - 8 Benaderend omdat wij maar 9 sectoren gebruiken, terwijl de sectoriële vooruitzichten veel meer kunnen uiteenlopen op het niveau van een gedetailleerde sectorindeling.

Tabel 4.9
Prognose van de arbeidsmarktprognose in Limburg, 1990-1995

A) Werknemers naar 1-digit sectoren

	Mannen		Vrouwen	
	1990	1995	1990	1995
Landbouw	888	838	473	446
Energie	4 451	3 670	150	124
Intermediaire goederen	10 286	10 293	1 080	1 081
Uitrustingsgoederen	27 745	29 189	4 930	5 187
Consumptiegoederen	12 895	13 278	8 461	8 712
Bouw	15 656	15 940	668	680
Handel en Horeca	13 744	14 795	13 614	14 655
Vervoer	7 801	8 053	1 509	1 558
Bank en Verzekeringswezen	8 941	9 624	5 686	6 121
Overheidsdiensten	33 059	31 262	39 324	37 187
Totaal	135 466	136 942	75 895	75 751
		+1 476		- 144

Bron : Eigen verwerking van gegevens van RSZ, MTA en Planbureau

B) Werknemers en zelfstandigen naar grote sectoren

	Mannen		Vrouwen	
	1990	1995	1990	1995
Landbouw	6 298	5 940	2 556	2 411
Energie	4 502	3 712	157	129
Industrie	55 362	57 132	16 241	16 760
Bouw	19 014	19 359	867	883
Tertiair	46 512	49 756	37 704	40 334
Kwartair	31 783	30 056	36 206	34 238
Totaal	163 471	165 955	93 731	94 755
		+2 484		+1 024

Bron : Eigen verwerking van gegevens van RSZ, RSVZ, MTA en Planbureau

De resultaten van deze vraagprognose zijn weergegeven in tabel 4.9. In het eerste deel van de tabel merken we dat voor de werknemers de toename van de vraag zich vooral in de industrie en in de handel en horeca bevindt. Opvallend is de sterke afname van de vraag in de energiesector (vooral voor de mannen). Deze vindt haar verklaring in de afbouw van de mijnsector. De afname in de sector overheidsdiensten (de zogenaamde quartaire sector) vindt veel moeilijker een verklaring. Door de veroudering van de bevolking, de uitbreiding van de gezondheidszorg en de stijging van de scholingsgraad zou men hier een toename van de vraag kunnen verwachten.

Voor de totale vraag naar werknemers stellen we uiteindelijk op basis van het planbureau een te verwachten toename van 0,63% vast. Wanneer we de zelfstandigen in de prognose opnemen, stellen we dezelfde fenomenen vast. We verwachten een afname van de vraag in de energiesector en in de quartaire sector, en een toename in de industrie en in de tertiaire sector. De uiteindelijke toename bedraagt ongeveer 3 500 jobs of 1,34% van de totale vraag. Deze toename situeert

zich hoofdzakelijk bij de mannen. Aan de aanbodzijde situeert het werkloosheidsoverschot zich echter vooral bij de vrouwen (zie tabel 4.9).

Zoals gezegd is deze prognose een benaderende voorspelling van de standaard-aangroei en de industrie-mix component uit de shift-share analyse. Het regionaal effect is hier niet voorspeld. In de voorbijaande periode konden de mannen vooral rekenen op een regio-specifieke jobcreatie. De vrouwen daarentegen waren in 1986-1990 vooral afhankelijk van de standaardaangroei. Dit illustreert opnieuw dat de toekomstige problematiek zich vooral bij de vrouwen situeert.

4.3 Sterkte van het huidige en toekomstige sectoraal weefsel

Aan de hand van een sterkte-zwakte analyse wordt de sterkte van het huidige en toekomstige sectorale weefsel onderzocht. Het potentieel van de industriële sectoren naar de toekomst toe schatten we in op basis van kwantitatieve en kwalitatieve criteria. Dit levert een indeling op naar sterke, modale en zwakke sectoren. Hierbij wordt verwacht dat de sterke sectoren een gunstig effect zullen hebben op de toekomstige tewerkstelling. De huidige tewerkstelling in deze sectoren kan model staan voor de toekomstige evolutie van de tewerkstelling. Voor de dienstensector wordt er een indeling gemaakt naar kansrijke en minder kansrijke sectoren. We kunnen deze indeling op dezelfde manier interpreteren. De details van deze analyse vindt men in het deelrapport.

4.3.1 Industrie

De belangrijkste vaststelling met betrekking tot de secundaire sector is dat 60% van de tewerkstelling zich in de sterke sectoren bevindt (zie tabel 4.10). Dit is meer dan in Vlaanderen of in het Rijk. Het percentage ligt in de intra-EG markt of zelfs in de extra-EG markt echter iets hoger dan 60%.

De Limburgse feminisatiegraad is lager in de sterke industrieën dan in België.

Enige nuancering van deze algemene sterkte is hier echter op zijn plaats. Een van de belangrijkste Limburgse sectoren, de automobiëlbouw, behoort zowel in tewerkstellingsvolume als naar kwalitatieve maatstaven tot de sterke sectoren. Dit zou dus gunstige vooruitzichten voor de toekomst opleveren. De huidige tendenzen wijzen echter in de andere richting. Deze micro-verschijnselen kunnen echter niet ingeschat worden aan de hand van de macro-economische sterkte-zwakte analyse. Uit de combinatie van beide vaststellingen kan alleen maar afgeleid worden dat het gevaarlijk is zonder meer te geloven in de groeidynamiek uit het verleden. Het juist inschatten van de ondernemingsstrategieën naar de toekomst toe is zeer belangrijk.

Tabel 4.10
Tewerkstellingsstructuur in de secundaire sector
en de tertiaire sector volgens de IRES-classificatie, 1990

A) Limburgse industrie

	Toekomstgerichtheid			
	Zwak	Matig	Sterk	
Hoog	1 198	26 592	4 845	39 170
	1,81	40,07	7,30	59,02
	62,94	28,99	40,66	28,95
Toegevoegde Waarde	7 087	10 243	7 733	13 620
	10,68	15,44	11,65	20,52
	8,92	13,48	21,48	17,43
Laag	3 486	689	2 179	11 262
	5,28	1,04	3,28	16,97
	4,62	7,84	10,97	7,52
				Modale industriesectoren
				Zwakke

B) Nationale industrie

	Toekomstgerichtheid			
	Zwak	Matig	Sterk	
Hoog	28 156	210 507	75 168	359 246
	3,81	28,50	10,18	48,64
	31,35	35,00	34,35	31,72
Toegevoegde Waarde	83 021	127 785	73 571	186 751
	11,24	17,30	9,96	25,29
	20,65	15,88	19,63	17,46
Laag	61 032	6 290	30 810	150 343
	8,26	0,85	4,17	20,36
	5,61	7,65	11,28	14,00
				Modale industriesectoren
				Zwakke

C) Tertiaire sector

	<u>Limburg</u>	<u>België</u>
Kansrijk	26 303	554 435
	46,25	50,20
	42,48	40,18
Minder kansrijk	30 568	549 998
	53,75	49,80
	42,22	43,35

Legende :

Aantal tewerkgestelden
% van de totale secundaire/tertiaire tewerkstelling
Feminisatiegraad

Bron : Eigen berekeningen op basis van RSZ

4.3.2 Private diensten

In de tertiaire sector blijkt de meerderheid van de tewerkstelling zich in de minder-kansrijke sectoren te bevinden: bijna 54% tegenover bijna 50% in België. Gecombineerd met het feit dat meer dan de helft van de Limburgse tewerkstelling zich in de tertiaire sector bevindt, kunnen we hier een negatief effect op de tewerkstelling verwachten.

4.3.3 Publieke diensten

Voor de toekomstige evolutie van de tewerkstelling in de quartaire sector (zie tabel 4.5 eerder in dit hoofdstuk) moet men in Limburg rekening houden met een aantal factoren:

- De demografische factor zal een belangrijke rol spelen. De vergrijzing zal toenemende tewerkstelling in de gezondheids- en bejaardenzorg noodzakelijk maken. In het onderwijs kan een daling van het arbeidsvolume verwacht worden. Afhankelijk van de evolutie van het percentage deeltijdse arbeid zal het aantal jobs gelijk blijven of dalen.
- De evolutie binnen de subsector 'defensie' dreigt, gezien het gewicht ervan in de Limburgse context, voor minder jobs in de quartaire sector te zullen zorgen.

Werkgelegenheidsperspectieven in de gezondheids- en bejaardenzorg in Limburg ⁹

De gezondheids- en bejaardensector in Limburg stelde in 1991 16 400 mensen tewerk; dit is 6,8% van de totale tewerkstelling in Limburg. De tewerkstelling in de gezondheidssector en de tewerkstelling in de bejaardensector verhouden zich als 80/20. Eén op vijf personen is zelfstandig. Ongeveer 70% van de werkenden zijn vrouwen. De grootste beroepsgroep zijn de verplegenden (= 32%). Uit de beroepen en kwalificaties kan afgeleid worden dat ongeveer 40% van de mensen werkzaam in de gezondheids- en bejaardenzorgsector hoger geschoold is (HOBU of hoger), ongeveer 23% heeft een HSO opleiding, 32% heeft een scholing lager dan HSO. Van 5% was het beroep niet gekend. Het aandeel van personen tewerkgesteld via opslorplingsprogramma's ¹⁰ in de gesalarieerde tewerkstelling wordt geschat op 10,8%. Zo'n 50% werkt deeltijds (ganse sector); 23% van de loontrekkende paramedici, verpleegkundigen en verzorgend personeel zijn deeltijds tewerkgestelde werklozen om aan de werkloosheid te ontsnappen.

De sectorale werkloosheidsgraad bedraagt 7,4%, wat lager is dan de algemene werkloosheidsgraad in Limburg en Vlaanderen, maar hoger dan de sectorale

⁹ Resultaten uit het deelrapport: 'De quartaire sector in Limburg. Sectorale arbeidsmarktstudie m.b.t. de gezondheids- en bejaardenzorg in Limburg', G. Bogaert, Leuven, HIVA, 1993.

¹⁰ Het betreft: DAC, GECO, RVA-stagiairs, vervanging loopbaanonderbreking en IBF.

werkloosheidsgraad in Vlaanderen. Dit brengt het totale arbeidsaanbod in de sector op 17 700 mensen. De werklozen in de sector zijn in Limburg vooral lager gekwalificeerden, die ook langer werkloos zijn dan in Vlaanderen. De graad van 'met werkloosheid bedreigden' bedroeg in de sector 26,8%, wat hoger is dan algemeen in Limburg en Vlaanderen.

Het aantal afstuderenden in het BSO (gezins- en sanitaire hulp) en het ASBO (A2-verpleegkundigen) neemt af, dit in tegenstelling tot de afstuderenden in het paramedisch hoger onderwijs (A1-verpleegkundigen).

Behalve voor wat betreft de behoefte aan aangepaste woonvoorzieningen voor bejaarden, blijkt uit het beeld van het Limburgse aanbod aan gezondheids- en bejaardenzorgvoorzieningen dat aan de globale zorgbehoefte in Limburg voldaan wordt. De druk op de thuisverpleging en de gezinshulp is de afgeleide van het tekort aan aangepaste woonvoorzieningen voor bejaarden.

Uit de verzamelde arbeidsmarktinformatie kan geconcludeerd worden dat er in Limburg, begin 1992, geen tekort was aan personeel voor de gezondheids- en bejaardensector. Het aanbod van ongeveer 17 700 mensen overtrof de vraag van 16 409 eenheden. Voor wat betreft de A1-verpleegkundigen kan men wel spreken van een krapte op de arbeidsmarkt.

De vraagprognose leidde tot de conclusie dat in de gezondheids- en bejaardensector in Limburg in het jaar 2000 bijna 3 400 jobs moeten gecreëerd worden om te kunnen beantwoorden aan de zorgbehoefte, onder de hypothese dat het tekort aan aangepaste woonvoorzieningen voor bejaarden grotendeels wordt ingelopen en dat de huidige omkadering en kwalificatiestructuur per voorziening ongewijzigd blijft; er werd wel rekening gehouden met de evolutie in de bevolkingsstructuur. Twee derden van de berekende behoefte aan personeel in het jaar 2000 is in de rustoorden gesitueerd. Volgende tabel splitst de behoefte volgens kwalificatie.

Tabel 4.11 Vraag naar arbeid in de gezondheids- en bejaardenzorgsector in Limburg

Beroepen en kwalificaties	1991		1995		2000	
	Aantal	Index	Aantal	Index	Aantal	Index
Artsen	1 687	104	1 761	104	1 822	108
Tandartsen	559	102	568	102	575	103
Verplegend personeel	5 240	112	5 881	112	6 158	118
Kader	315	105	332	105	344	109
A1-verpleegkundigen	1 905	110	2 093	110	2 158	113
A2-verpleegkundigen	3 020	114	3 457	114	3 656	121
Paramedisch personeel	1 690	110	1 851	110	1 927	114
Verzorgend personeel (*)	2 434	119	2 891	119	3 138	129
Ander personeel	4 799	120	5 769	120	6 166	128
Admin. personeel	820	104	855	104	892	109
Kaderpersoneel	186	117	217	117	235	126
Wetenschappelijke staf	141	135	190	135	215	152
Onderhouds- en vakpers.	2 003	120	2 406	120	2 643	132
Poets- en klusjesdiensten	949	110	1 042	110	1 042	110
Niet te identificeren	700	151	1 059	151	1 139	163
Totaal	16 409	114	18 721	114	19 786	121

(*) Vooral gezins- en bejaardenhulp(st)ers.

In de berekening toont de vraag naar A2-verpleegkundigen een sterkere stijging dan de vraag naar A1-verpleegkundigen. Het onderwijs kan trachten bijkomend de leerlingen te oriënteren naar A2-verpleegkundigen om de dalende tendens van het aantal afstuderenden in deze richting tegen te gaan. Als de verschuiving naar hogere kwalificaties zich doorzet, kan echter een bijkomende vraag naar A1-verpleegkundigen optreden.

Er tekent zich ook een probleem af bij het lager gekwalificeerde verzorgend personeel (gezins- en bejaardenhulp(st)ers en niet gekwalificeerd verzorgend personeel). Vooral als we de volgende feiten op een rijtje zien staan: 44% à 53% is 'met werkloosheid bedreigd', ze hebben het grootste aandeel in de opsloringsprogramma's, kennen een dalend aantal afstuderenden en mogen zich verwachten aan een sterke vraag in de toekomst. Er zal vooral een nood ontstaan aan goed opgeleide gezins- en bejaardenhulp(st)ers en de vraag rijst of het onderwijs daartoe het nodige aantal afgestudeerden en de nodige kwaliteit kan leveren. Thuiszorgorganisaties leiden hun gezins- en bejaardenhulp(st)ers vaak zelf op; de VDAB werkt daarin met hen samen¹¹. In deze richting zijn nog verdere initiatieven wenselijk. Tevens dient zich een verbetering aan van het statuut van deze lager gekwalificeerden. Dat zal de job ook aantrekkelijker maken. Tegelijk illustreert bovenstaand overzicht dat er een substantiële expansie te verwachten is in het (hoger gekwalificeerd) omkaderingspersoneel.

¹¹ VDAB-jaarlijks opleidingsplan. In Limburg wordt samengewerkt met Familiehulp (nationaal) en Familiehulp Hasselt. In het kader van de Weer-Werk-actie konden vanaf 1991 20 cursisten gefinancierd worden voor een opleiding 'bejaardenhulpster' (Luc Smeets, VDAB-Hasselt).

5. Concluses

In de periode 1986-1990 werd Limburg gekenmerkt door een beperkte stijging van het arbeidsmarktaanbod en een sterke toename van de gesalarieerde tewerkstelling (21 000 banen). Deze toename wordt verklaard vanuit de evolutie van de gehele economie, en vanuit een regio-specifieke jobcreatie. Deze regionale dynamiek heeft het verlies aan jobs door de verslechtering van de sectorale samenstelling moeten compenseren. Ook de zelfstandige tewerkstelling kende een toename en dit vooral in de dienstensector.

Opvallend is dat slechts 15% van de jobcreatie uit voltijdse banen bestaat, 70% zijn deeltijdse banen en de rest is interimarbeid.

Naar sector blijken vooral de bouwsector en de dienstensector (zowel privé als overheid) sterk te groeien. Naar tewerkstellingsvolume bevinden zich enkel de publieke diensten boven het Vlaams gemiddelde. Tenslotte blijkt er een werkgelegenheidstekort met Vlaanderen te bestaan van 20 000 banen. De reeds grote netto-jobcreatie in de periode 1986-1990 bedroeg dus slechts de helft van wat echt nodig was.

De Limburgse werkloosheid (in de Europese definitie) nam sterk af over de beschouwde periode. Hierbij werd het grootste aandeel ingenomen door de daling van de vrouwelijke werkloosheid. Indien de werkloosheid echter ruimer gedefinieerd wordt dan de NWW's, nl. door de deeltijds werklozen, de werklozen in opsporingsprogramma's en de niet-werkende vrijgestelden erbij te nemen, blijkt er een toename van de werkloosheid geweest te zijn. Dit wijst op een verschuiving van het probleem door mensen te plaatsen in deeltijdse werkgelegenheid of in tijdelijke werkgelegenheid. Het betreft hier preciaire statuten. Voor een deel zijn het maatregelen die de overheid nam om de werkloosheid te bestrijden.

Ook bij de risicogroepen (vrouwen, jongeren, langdurig werklozen en migranten) is er volgens de enge definitie een verbetering opgetreden. De verruiming van de definitie draait het beeld om. Naar kwalificatie valt binnen de enge definitie de afname van de laaggeschoolde werkloosheid op. De verruiming van de definitie draait dit om en geeft bovendien een enorme stijging van de hooggeschoolde werkloosheid weer.

De shift-share analyse van het aantal UVW's toont aan dat de daling vooral verband houdt met de nationale daling. Bij de vrouwen komt daar een regio-specifieke daling bij. De vrouwelijke werkloosheid volgens de ruime definitie is echter gestegen, en dit uitsluitend als gevolg van de nationale component.

Wanneer we diverse vaststellingen samen leggen merken we dat de periode 1986-1990 vooral gekenmerkt wordt door een creatie van mannelijke, voltijdse tewerkstelling. Deze blijft immers gelijk, ondanks het verlies van 16 000 plaatsen in de mijnsector. Deze jobcreatie heeft mee bijgedragen tot een daling van de mannelijke werkloosheid, zowel volgens de enge als volgens de ruime definitie. Ze wordt vooral verklaard door een regio-specifieke groei, en situeert zich voor een belangrijk deel in de bouw en in de industrie, die verder is uitgebreid. De

jobcreatie bij de vrouwen bestaat vooral uit deeltijdse arbeid, sterk aanwezig in de tertiaire sector. De shift-share van de werkloosheid volgens de ruime definitie toont aan dat veel vrouwen als gevolg van een nationale evolutie in de deeltijdse arbeid en in de opslorpingsprogramma's ondergebracht zijn.

Wat zijn nu de tewerkstellingsvooruitzichten voor Limburg ?

Uitgangspunten inzake de activiteitsgraad impliceren een aanzienlijke behoefte aan jobcreatie in het komende decennium. Deze verwachte stijging van het aanbod staat in schril contrast met de door het Planbureau berekende stijging van de vraag. De vraag zou slechts toenemen met 3 500 jobs. Het tewerkstellingsobjectief ligt in elk geval veel hoger. Ongeveer 11 700 jobs (situatie 1990) zijn vereist om het werkloosheidssurplus weg te werken. Bijkomend zullen nog jobs nodig zijn om het stijgend arbeidsaanbod op te vangen. Het precieze aantal hangt af van de aanvaarde hypothesen.

HOOFDSTUK 5

Beroepsopleiding en begeleiding¹

1. Inleiding en onderzoekskader

1.1 Inleiding

Zoals in het hoofdstuk over de reconversiemiddelen is beschreven, hebben maatregelen gericht op de ondersteuning van het arbeidsaanbod (arbeidsmarktbeleid, inkomensondersteuning en sociale infrastructuur) een belangrijke plaats gehad in de Europese steunverlening voor Limburg. In dit hoofdstuk worden de arbeidsmarktmaatregelen geëvalueerd, meer bepaald de maatregelen van beroepsopleiding en begeleiding.

De sociale doelstellingen van de reconversie staan centraal in het Toekomstcontract voor Limburg van 29 april 1987, dat geheel in het teken staat van een substantiële daling van de volledige werkloosheid in Limburg tot op het peil van de rest van Vlaanderen. Om dat doel te bereiken omschrijft artikel 1 van het Toekomstcontract 'de noodzaak om de deelname van de Limburgse bevolking aan vorming, opleiding en onderwijs te bevorderen en progressief te verhogen, waardoor de scalarisatie van de Limburgse bevolking op alle niveaus op het gemiddelde van Vlaanderen gebracht wordt'. Vanwege het verlies op korte termijn van bijna 17 000 arbeidsplaatsen² ten gevolge van de mijnsluitingen en de hoge structurele werkloosheid in de provincie, lagen de sociale accenten van het te voeren reconversiebeleid in de periode 1987-1991 op de omscholing van ex-mijnwerkers en op de opleiding en vorming van andere groepen in de beroepsbevolking (zowel werklozen als werkenden) met als doel in te spelen op nieuwe ontwikkelingen in bestaande en nieuwe (sub)sectoren (tertiaire sector, toerisme, wetenschappelijk onderzoek, e.a.).

In de eerste vijf jaar van de realisatie van het Toekomstcontract (1987-1991) is voor opleidings- en begeleidingsmaatregelen 1,9 miljard Europese steun opge-

¹ Dit deel werd geschreven door Ludo Struyven en is gebaseerd op volgend deelrapport: Struyven L. en Wouters M., *Het opleidingsbeleid in Limburg*, Leuven, HIVA, 1993.

² Enkel in de mijnbouw, dus zonder rekening te houden met het verlies aan banen in aanverwante sectoren.

nomen, afkomstig van het ESF (1,2 mld.), de EGKS (450 mio.) en het EFRO (238 mio.). De middelen hebben betrekking op de werking van bestaande en nieuwe opleidingscentra en -projecten, op de opleidingsinfrastructuur en op de herscholing van mijnwerkers en gewezen mijnwerkers. Bij de uitbreiding van het opleidingsaanbod zijn betrokken : de drie grote, door de overheid gesubsidieerde voorzieningen VDAB (Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding), OSP (Onderwijs voor Sociale Promotie of Volwassenenonderwijs) en CMO (Centra voor Middenstandsopleiding), en tal van projecten opgezet door gevestigde organisaties (b.v. LUC, andere onderwijsinstellingen) of nieuwe organisaties (meestal vzw's).

1.2 Opzet en methode van evaluatie

Voor de evaluatie van het opleidingsbeleid hebben we een onderscheid gemaakt tussen twee niveaus. Het eerste niveau is het niveau van de opleidingsorganisaties of het *institutionele niveau*. Hier wordt het opleidingsaanbod geëvalueerd dat globaal is gerealiseerd door de verschillende bestaande en nieuwe opleidingsorganisaties in de periode 1987-1991. De evaluatie bestaat uit de analyse van de instroom en de toetsing van het gerealiseerde opleidingsaanbod aan de evoluties op de arbeidsmarkt (op basis van de beschikbare werkgelegenheids- en werkloosheidsgegevens). Op het *projectniveau*, het niveau van afzonderlijke opleidingsprojecten, is een evaluatiemodel ontwikkeld, waarvan de indicatoren betrekking hebben op de conceptualisering van het project, de uitvoering en de effectiviteit en efficiëntie. De evaluatie is doorgevoerd bij 15 opleidingsprojecten uit de periode 1990-1991.

Voor elk van de onderscheiden niveaus zijn gegevens samengebracht in functie van een specifieke vraagstelling die telkens past in een eigen referentiekader ³. Bij gebrek aan basisgegevens is de evaluatie van de *kostprijs* buiten beschouwing gelaten.

1.3 Indicatoren voor evaluatie

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen samengebracht uit de evaluatie op het institutionele niveau en het projectniveau. Als belangrijkste indicatoren bij de bespreking van de resultaten onderscheiden we : (1) de deelname

³ De inventarisatie van gegevens is aanzienlijk bemoeilijkt door het ontbreken van een uniform registratiesysteem voor het gehele opleidingsaanbod. De beschikbare inventarisatiegegevens zijn telkens slechts partieel; bovendien zijn ze niet bruikbaar als basis voor beleidsevaluatie omdat ze beperkt zijn tot aanbodegegevens. Voor deze ex-post evaluatie zat er niets anders op dan bij elke opleidingsvoorziening of financier op zoek te gaan naar beschikbare gegevens, in de mate dat ook voor de verder af liggende jaren nog wat gegevens konden worden gereconstrueerd. Zelfs voor één en dezelfde voorziening is het materiaal vaak afkomstig van verscheidene bronnen.

aan het opleidingsaanbod in Limburg in vergelijking met de deelname in de rest van Vlaanderen; (2) de ontwikkeling van het opleidingsaanbod per sector en sub-sector; (3) de deelname van werkzoekenden; (4) de deelname van specifieke doelgroepen (mijnwerkers) en zwakke groepen op de arbeidsmarkt; (5) het effect van deelname op de individuele arbeidsmarktpositie. Daarnaast gaat bijzondere aandacht naar de rol van de Europese steunverlening en de gevolgen daarvan op de ontwikkeling van het opleidingsaanbod.

Opleidingsmaatregelen kunnen zowel een *economische* functie als een *sociale* functie hebben. Door de keuze van indicatoren die zowel betrekking hebben op de deelname als op het externe effect proberen we recht te doen aan die dubbele functie: de maatregelen dienen zowel beoordeeld op hun vermogen een zo groot mogelijk aantal mensen te helpen contact te houden met de arbeidsmarkt, als op hun vermogen daarop effectief te concurreren⁴. Maar hun doeltreffendheid bij het terugdringen van de totale werkloosheid - de *macro-economische* functie - is per definitie beperkt, omdat werkloosheid het resultaat is van een hele reeks factoren.

2. Deelname aan het opleidingsaanbod in Limburg

2.1 Globale evolutie

Het opleidingsaanbod in Limburg maakt in de periode 1987-1991 een sterke groei door. De groeipercents uitgedrukt in aantal opleidingen (VDAB) of bereikte cursisten (individuele beroepsopleiding VDAB, OSP en middenstandsopleiding)⁵ zijn indrukwekkend: bij de VDAB (eigen centra en IBO) +43,9% (referentiejaar 1986), bij het OSP (secundair en hoger) +23,0%, bij de middenstandsopleiding (beroeps- en taalcursussen ondernemersopleiding) +54,6%. Daarnaast zijn er in 1990-1991 een 32-tal initiatieven genomen door externe organisaties, derden genoemd, met als specifiek reconversie-initiatief de Begeleidingsdienst Limburgs Mijngedebied (BLM).

2.2 Evolutie van de participatiegraad in vergelijking met de rest van Vlaanderen

Om de evolutie in Limburg te kunnen vergelijken met de evolutie in de rest van Vlaanderen is in de volgende tabel de *participatiegraad* weergegeven: de deelname in verhouding tot de beroepsbevolking (werkenden en werkzoekenden).

⁴ Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Werkgelegenheid in Europa - 1992*, Directoraat-generaal Werkgelegenheid, Arbeidsbetrekkingen en Sociale Zaken, Luxemburg, 1993, p. 189.

⁵ De VDAB-aantallen bevatten de met succes beëindigde opleidingen (modules) als eenheid, en niet, zoals bij het OSP en de middenstandsopleiding, de ingeschreven cursisten. Een werkzoekende bij de VDAB volgt gemiddeld 1,2 opleidingsmodules.

Uit tabel 5.1 blijkt dat in Limburg de participatiegraad in 1991 ten opzichte van 1986 is toegenomen met 3,3 procentpunten. In de rest van Vlaanderen is de stijging beperkt gebleven tot 1,5 procentpunten. Zowel de grote voorzieningen als een aantal nieuwe initiatieven van derden gaan erop vooruit. De gegevens in verband met de 'derden' slaan enkel op de initiatieven van organisaties buiten de drie grote, reguliere voorzieningen. De BLM wordt apart vermeld gezien zijn betekenis als reconversie-initiatief.

Voor de grote voorzieningen is de stijging van het aantal opleidingen (VDAB) of bereikte cursisten (OSP en middenstandsopleiding) als volgt :

- VDAB : Limburg +43,9%, rest van Vlaanderen +55,7%;
- OSP : Limburg +23,0%, rest van Vlaanderen +15,1%;
- CMO's : Limburg +54,6%, rest van Vlaanderen +24,3%.

Tabel 5.1
Deelname aan het opleidingsaanbod in Limburg over de periode 1986-1991, evolutie van de participatiegraad (deelname in verhouding tot de beroepsbevolking) en vergelijking van deelname en participatiegraad in de rest van Vlaanderen

Limburg										
	VDAB	CMO	OSP	BLM	'Derden' GAP +	'Derden' doelstelling 2	'Derden' doelstelling 3	'Derden' doelstelling 4	Beroeps-bevolking	Participatiegraad (%)
1986	4 708	3 422	14 343	-	-	507	-	-	271 554	8,3
1987	5 193	4 285	15 439	-	568	507	-	-	275 705	9,2
1988	7 705	4 521	17 586	-	1 027	568	-	-	277 891	10,9
1989	8 104	4 875	18 413	376	738	1 027	-	-	276 496	11,9
1990	7 114	5 155	17 807	645	264	738	138	138	279 269	11,4
1991	6 776	5 290	17 638	573	145	2 122	145	138	281 602	11,6
Rest van Vlaanderen										
	VDAB	CMO	OSP		'Derden' doelstelling 3	'Derden' doelstelling 4	Beroeps-bevolking	Participatiegraad (%)		
1986	22 397	15 484	104 664		-	-	1 922 036	7,4		
1987	27 178	16 581	112 254		-	-	1 946 105	8,0		
1988	36 491	17 586	118 523		-	-	1 970 246	8,8		
1989	35 600	18 330	123 804		-	-	1 961 071	9,1		
1990	33 990	18 070	124 379		800	2 081	1 991 070	9,0		
1991	34 869	19 247	120 428		1 335	3 162	2 018 145	8,9		

Bronnen : VDAB-hoofdbestuur;

Activiteitenverslag 1986 t.e.m. 1990 IVVM (Instituut voor Voortdurende Vorming van de Middelenstand);

VIZO (Vlaams Instituut voor het Zelfstandig ondernemen);

Statistisch jaarboek van het Onderwijs 1986-1987 t.e.m. 1990-1991;

Bestuur Statistiek Departement Onderwijs;

jaarverslag 1989 t.e.m. 1991 BLM (Begeleidingsdienst Limburg Mijng gebied);

ESF-salodossiers : verwerking door I. Vleugels (HIVA);

Beroepsbevolking : RIZIV 1986 t.e.m. 1990 (voor 1991 : extrapolatie op basis van de evolutie bij RSZ en RSVZ tussen 1990 en 1991);

RVA : verwerking door E. Gos (HIVA)

2.3 Evolutie per opleidingscircuit

VDAB

Bovenstaande cijfers voor de VDAB hebben betrekking op de evolutie van het aantal opleidingen. Het aantal opleidingsuren in de VDAB Limburg is in de periode 1986-1991 met 70,5% gestegen tegenover een stijging van 32,1% in de rest van Vlaanderen. Het aantal opleidingen in Limburg is met andere woorden *minder* gestegen dan in de rest van Vlaanderen, terwijl het aantal opleidingsuren *meer* is gestegen. Om de evolutie met de rest van Vlaanderen te vergelijken is het aantal opleidingsuren een juistere maatstaf vanwege volgende twee factoren: het aantal deelwerkzoekenden en het aandeel mijnwerkers in de Limburgse cursistenpopulatie. Vooreerst is de VDAB, in tegenstelling tot het OSP en de middenstandsopleiding, een voorziening die niet alleen werknemers maar ook werkzoekenden opleidt⁶. Het aandeel van werkzoekenden in de beroepsopleiding, dat in 1986 al boven dat van de rest van Vlaanderen lag, is ook in de jaren nadien groter gebleven dan in de rest van Vlaanderen, ondanks de afnemende werkloosheid in Limburg (zie hoofdstuk 4). Ten tweede heeft de VDAB Limburg in grote mate de mijnwerkers school. Het aandeel van ex-mijnwerkers in de beroepsopleiding (zie onder) zorgt er mee voor dat de gemiddelde opleidingsduur per opleiding nog groter is dan voor een doorsnee werkzoekende, gezien de minimumduur voor de herscholingspremie en de gunstige financiële regeling als 'mijnverlater'.

OSP

Het OSP Limburg kent een sterke dynamiek omdat vanaf 1987 de programmatie opnieuw is ingevoerd. Limburg heeft in de betrokken periode meer nieuwe opleidingen opgericht en tegelijk minder bestaande opleidingen opgeheven dan in de rest van Vlaanderen. Het OSP heeft bovendien een brede programmatie (beroepsgerichte opleidingen, taalcursussen, cursussen voor de vrije tijd of eigen huishouding) en komt daardoor tegemoet aan heterogene functies zowel op sociaal-economisch als op sociaal-cultureel vlak; als voorziening in haar geheel is het OSP dus niet volledig te vergelijken met de VDAB en de CMO's.

Middenstandsopleiding

Bij de CMO's is de stijging van de deelname in Limburg in vergelijking met Vlaanderen verhoudingsgewijze groter dan bij de andere voorzieningen. De stijging is vooral gesitueerd bij de beroepscursussen in de ondernemersopleiding. Ze

⁶ Een VDAB-opleiding voor een werkzoekende duurt gemiddelde 269 uur, voor een werknemer 34 uur (situatie in 1988).

houdt uiteraard verband met de sterke toename van handel, ondernemingsactiviteit en zelfstandige activiteit op de Limburgse arbeidsmarkt.

Derden

Een rechtstreeks gevolg van de extra subsidie-instrumenten voor Limburg zijn de initiatieven van derden die een nieuw opleidingsaanbod vormen buiten de reguliere voorzieningen (VDAB, CMO en OSP)⁷. Voor Limburg is het belangrijkste additionele financieringskanaal voor initiatieven van 'derden' de Europese steunverlening onder het GAP en doelstelling 2. Over de derden in hun geheel (dus ook de initiatieven zonder reconversiesteun) zijn geen systematische basisgegevens beschikbaar voor de volledige periode. Het gaat om een grote heterogeniteit van organisaties en projecten. Globaal kan men een onderscheid maken tussen aanbodgerichte projecten (gericht tot zwakke groepen op de arbeidsmarkt), vraaggerichte projecten (gericht op concrete behoeften aan de vraagzijde) en vraag/aanbod-projecten (die een koppeling nastreven tussen beide, cfr. BLM).

3. Ontwikkelingen per sector en subsector

Een volgende vraag voor evaluatie is in welke mate de groei van het aantal opleidingen verband houdt met de evoluties en noden op de arbeidsmarkt. Het antwoord op die vraag is noodzakelijk gedifferentieerd al naargelang de gehanteerde gegevensbron(nen). In dit onderzoek is rekening gehouden met twee socialeconomische indicatoren op het macroniveau: de evolutie in de werkgelegenheid (op basis van de RSZ-gegevens naar de belangrijkste sectoren) en de evolutie in de werkloosheid (op basis van het aantal UVW's)⁸. De voornaamste vaststellingen luiden als volgt.

1. Naar de grote sectoren bekeken is de groei van het opleidingsaanbod gesitueerd bij de *tertiaire* sector, de sector die ook in het economisch ontwikkelingsprogramma prioritair staat en die vooral bestaat uit KMO's; het is in de tertiaire sector dat de werkgelegenheid het sterkst uitbreidt in de betrokken periode (+46,2% in de periode 1986-1991). Van de opleidingsorganisaties is het vooral de VDAB die de uitbreiding van haar aanbod naar de tertiaire sector heeft gericht (+40,7%).

⁷ In de context van de Europese steunverlening onder doelstelling 2 worden met derden alle promotoren bedoeld buiten de VDAB; dus ook de reguliere voorzieningen (onderwijsinstellingen en centra voor middenstandsopleiding) kunnen optreden als derde. In deze tekst bedoelen we met derden alle initiatieven buiten de 3 grote voorzieningen.

⁸ We zijn ons ervan bewust dat het hier gaat om 'ruwe' indicatoren: werkloosheidsgegevens verwijzen immers niet alleen naar problemen van onvoldoende scholing en opleiding, net zoals werkgelegenheidsgegevens niet eenduidig samenhangen met problemen in verband met personeels- en kwalificatievoorziening.

2. In de *secundaire* sector is de uitbreiding van het aanbod beperkt gebleven, wat parallel loopt met een beperkte stijging van de werkgelegenheid in de betrokken periode. Wel springen er enkele deelsectoren uit in positieve zin : bouw (zowel in VDAB, OSP als middenstandsopleiding), metaal (bij OSP en middenstandsopleiding, niet bij VDAB) en horeca (vooral bij middenstandsopleiding, niet bij VDAB).
3. In de *quartaire* sector is er globaal zeer weinig opleidingsaanbod ontwikkeld; noch de VDAB, noch de middenstandsopleiding hebben enig aanbod ontwikkeld. Wel zijn er enkele initiatieven van derden. Als die sector in de komende jaren meer voorrang krijgt, zullen uiteraard afspraken nodig zijn over welke opleidingsorganisaties het best geplaatst zijn om een aanbod te doen.
4. Opvallend is dat een aantal specifieke *doelsectoren* die door de Europese steunprogramma's worden genoemd (toerisme, toegepast wetenschappelijk onderzoek, land- en tuinbouw, milieu, KMO-management, automatisering, nieuwe media), weinig of geen (bijkomende) initiatieven uitlokken bij de grote institutionele voorzieningen (VDAB, OSP, middenstandsopleiding). Het zijn vooral een aantal nieuwe, sectoriële of gespecialiseerde organisaties (derden) die op de genoemde sectoren hebben ingespeeld : bijvoorbeeld VIA (Vervolmakingscentrum voor Industrieel-Technische Applicaties) met een opleiding processoroperator, SPL (Strategisch Plan Limburg) en Aron (Arbeid en Ontwikkeling) met KMO-management, FTML (Fonds voor Tewerkstelling in de Metaalverwerkende Nijverheid) met een opleiding kunststofverwerker, het provinciebestuur met een milieu-opleiding, Musica en het Vlaams Beeldencentrum met nieuwe media-opleidingen.
5. Tot slot nog een bevinding over het VDAB-aanbod. Zowel in de secundaire als in de tertiaire sector valt het op dat de VDAB-Limburg in tegenstelling tot de rest van Vlaanderen geen initiatieven neemt in *meer gevanceerde opleidingssecties* : voor de secundaire sector informatica bouw, cad-cam, automatisatie, wegenbouw, grafische technieken, robotica, telematica; voor de tertiaire sector burotica, informatica, bedrijfsbeheer. Terwijl de kwantitatieve achterstand ten overstaan van de rest van Vlaanderen is teruggelopen (in termen van aantal gerealiseerde opleidingsuren, niet in termen van aantal gerealiseerde opleidingen), is er een nieuwe achterstand gegroeid, ditmaal van kwalitatieve aard. De VDAB Limburg heeft in de voorbije periode 1987-1991 vooral een *conjunctureel* beleid gevoerd, gericht op een maximale opvang in de beroepsopleiding van de ex-mijnwerkers. Tegelijk is ten gevolge van de opleving in de dienstensector het aantal tertiaire opleidingen mee gegroeid, wat ten goede is gekomen aan andere werkzoekenden. De uitbreiding naar *nieuwe subsectoren*, de meer *structurele* vernieuwingen in het aanbod en de opleidingen voor *werknemers* zijn beperkt gebleven. Die leemte is intussen mee onder invloed van reconversieacties ingevuld door een aantal particuliere organisaties (CMO's, vzw's, ...) op

de opleidingsmarkt. De belemmeringen voor een flexibeler aanpassing en uitbreiding van het VDAB-aanbod worden mee verklaard door het huidige beleid, dat sterk lijdt aan centralisatie en overregulering. De VDAB Limburg heeft te weinig kansen gekregen om zich in de dynamische omgeving van Limburg te profileren. In de beginjaren speelde ook de context van de nog niet geregionaliseerde RVA en de moeizame overgang van RVA naar VDAB mee (de VDAB is pas operationeel geworden begin 1989).

4. Deelname van werkzoekenden en zwakke doelgroepen

Een andere belangrijke indicator voor de evolutie van het opleidingsaanbod is het bereik van werkzoekenden, van mijnwerkers en van zwakke groepen op de arbeidsmarkt.

4.1 Werkzoekenden

Van de grote institutionele voorzieningen is de VDAB uitgesproken afgestemd op werkzoekenden : ongeveer 75% van de opleidingen in de eigen centra zijn werkzoekendenopleidingen, een percentage dat over de hele periode ongeveer gelijk blijft. Het OSP en de middenstandsopleiding bereiken globaal weinig werklozen; het OSP bereikte in 1991 ongeveer 1 235 werklozen of 7% van zijn volledige cursistenpopulatie (voor de middenstandsopleiding zijn geen gegevens bekend). Voor de derden loopt de situatie sterk uiteen van initiatief tot initiatief. De BLM is volledig gericht op niet-werkenden. Het bereik van de overige derden-initiatieven bij werkzoekenden is globaal beperkt : in 1991 hebben zij via doelstelling 2-projecten in totaal 872 werklozen bereikt, 41,4% van de totaal door hen bereikte groep cursisten⁹.

Tabel 5.2 geeft de evolutie weer van de *participatiegraad van werkzoekenden* aan de VDAB-beroepsopleiding (eigen centra en IBO). In Limburg evolueert de participatiegraad van 8,0% (in 1986) naar 16,3% (in 1991). In de rest van Vlaanderen is de participatiegraad ook nagenoeg verdubbeld. De stijging is het grootst in 1988, maar ze is niet beperkt tot Limburg alleen. In Limburg blijft de participatiegraad ook in 1989 stijgen, maar de verdere toename ligt bijna volledig bij de IBO's, niet bij de instroom in de eigen centra. Een verklaring voor de verdere stijging van IBO's ligt in de verbeterde conjunctuur, en in het feit dat deze maatregel onder de bevoegdheid van de subregionale VDAB valt en dus flexibel kan worden toegepast.

9 Het volledige aantal bereikte cursisten door derden (excl. VDAB, OSP, CMO en BLM) in 1991 is ongeveer 2 109 : de in de salidossiers vermelde gegevens blijken niet helemaal intern consistent.

Tabel 5.2
Deelname van werkozoekenden aan het opleidingsaanbod van de VDAB-Limburg over de periode 1986-1991, deelname in verhouding tot de werkozoekendenpopulatie (WZ) en vergelijking van deelname en participatiegraad in de rest van Vlaanderen

Limburg				Rest van Vlaanderen			
Eigen centra	IBO	WZ	Participatiegraad (%)	Eigen centra	IBO	WZ	Participatiegraad (%)
1986	2 834	815	45 570	8,0	10 043	2 179	194 682
1987	3 385	684	45 096	9,0	12 162	2 846	190 527
1988	4 941	1 401	43 799	14,5	18 736	2 743	164 897
1989	4 997	1 610	36 781	18,0	17 243	2 095	142 219
1990	4 084	1 358	33 553	16,2	15 303	1 459	128 438
1991	4 391	909	32 446	16,3	15 684	1 301	140 612

Bron : VDAB-hoofdbestuur, RVA : verwerking door E. Gos (HIVA)

4.2 Gewezen mijnwerkers

De geboden herscholingsmogelijkheden voor hertewerkstelling zijn door de mijnwerkers massaal aangewend. Van de 5 770 mijnwerkers die zich na de eerste sluiting (KS-Oost) op de arbeidsmarkt hebben aangeboden, hebben er 3 633 een aanvraag tot herscholing ingediend. De meesten daarvan hebben zich ook effectief herschoold: 1 995 in de VDAB-centra, 554 via een IBO en 198 in het OSP. Na de tweede sluiting (KS-West) hebben zich 2 316 mijnwerkers op de arbeidsmarkt aangeboden, waarvan 1 811 een aanvraag tot herscholing hebben ingediend. Daarvan zijn er 1 104 omgeschoold: 717 in de VDAB-centra en 387 via een IBO (geen enkele meer in het OSP).

Tot 1990 vormen de ex-mijnwerkers dus een in aantal belangrijke specifieke doelgroep voor de VDAB: over de hele periode 1987-1991 zijn door de VDAB 3 653 mijnwerkers herschoold (2 712 in de eigen opleidingscentra en 941 via een IBO). Dat heeft geleid tot een tijdelijk verdringingseffect in de secundaire sector ten nadele van andere mannelijke werkzoekenden en in de schakelopleidingen ten nadele van vrouwelijke werkzoekenden.

De participatie in de herscholingsoperatie voor de hertewerkstelling van mijnwerkers is mee gestimuleerd door de individuele EGKS-herscholingspremie gedurende de eerste 14 maanden na het verlaten van de mijn (plus met behoud van het voormalig KS-maandloon), naast de mogelijkheden voor de werkgever om maximaal gebruik te maken van individuele en collectieve opleidingen in de onderneming. Ondanks het succes van de operatie kan men zich afvragen of de mijnwerkers wel massaal behoefte hadden aan herscholing. Op het moment van de eerste sluiting (1987) leefde bij de RVA Limburg de opvatting dat een aantal mijnwerkers vooral zou geholpen zijn met *actieve begeleiding*. Maar statutair was het voor de RVA niet mogelijk om zelf aan outplacement te doen (intussen is dat voor de VDAB wel het geval). Bij gebrek aan een soepel instrument voor actieve begeleiding zag de RVA Hasselt zich dan ook genoodzaakt om de opvang van KS-

werknemers te organiseren via een maximale benutting van de eigen opleidingscapaciteit en via opleidingen in ondernemingen ¹⁰.

Voor de sociale begeleiding van *moetelijk te plaatsen mijnwerkers* na de eerste sluiting - de laaggeschoolden en de niet-Belgen - is vanaf maart 1989 de Begeleidingsdienst (BLM) operationeel. In de periode tot november 1991 heeft de BLM 1 015 registratiesprekken gevoerd, waarvan 586 betrekking hadden op mijnwerkers afgevlloed na de eerste sluiting.

Migranten in het onderwijs en op de arbeidsmarkt ¹¹

Binnen de groep van migranten vergen de jongeren van Turkse en Marokkaanse origine vanwege het beleid bijzondere aandacht : deze jongeren, die met de tweede immigratiegolf naar Limburg zijn gekomen, waren nog meer dan de Italianen voorbestemd om in de mijnen te gaan werken. Uit een deelonderzoek van het Limburgs Instituut voor Onderwijsonderzoek en -Oriëntatie (LIOO) blijkt dat in vergelijking met de autochtonen hun achterstand in het onderwijs en op de arbeidsmarkt nog aanzienlijk is.

Turken en Marokkanen komen relatief veel meer terecht in scholen van het gemeenschapsonderwijs (die in tegenstelling tot scholen uit het vrij gesubsidieerd onderwijs geen leerlingen kunnen weigeren) ¹². Bovendien zijn Turken en Marokkanen opvallend minder aanwezig in het algemeen en technisch secundair onderwijs, en relatief meer in het beroepsonderwijs en buitengewoon onderwijs. Er loopt dus iets fout in de studie-oriëntering.

Turkse en Marokkaanse jongeren hebben een grotere leerachterstand dan de autochtone jongeren : bij de Turken hebben 3 op 4 jongeren achterstand opgelopen

¹⁰ Er is in de periode van de eerste mijnsluiting een overleg geweest tussen de RVA-top, de RVA Hasselt en KS om te bestuderen of de hertewerkstelling zelf kon worden uitbesteed aan een privé outplacementbureau. Die besprekingen zijn afgesprongen. Belangrijkste reden bleek te zijn dat KS op dat ogenblik niet meer betrokken wenste te zijn bij de problematiek van haar werknemers eens ze afgevlloed waren. (Het is pas in een later stadium dat KS volop is gaan meewerken aan herscholingsacties van VDAB en BLM.) In het voorjaar 1988 is in de schoot van de EGKS-begeleidingscommissie het voorstel voor een actieve begeleiding van ex-mijnwerkers opnieuw naar boven gekomen, ditmaal in de context van de problematiek van moeilijk te plaatsen mijnwerkers, met als resultaat de oprichting van de Begeleidingsdienst als aparte institutie. Het voorstel bevatte een dubbele structuur deels binnen de RVA en deels in een nieuwe vzw Begeleidingsdienst Oostelijke Mijngebied. De RVA-diensten zouden versterkt worden met een aparte cel voor de bemiddeling van ex-mijnwerkers, terwijl de vzw de actieve begeleiding op zich zou nemen (persoonlijke begeleiding, informatie over tegemoetkomingen, permanente individuele registratie van de mijnwerkers). De RVA-cel is echter nooit ten uitvoer gebracht, ook al was het voorstel goedgekeurd door de toenmalige minister en het toenmalig RVA-beheerscomité (zie ook hoofdstuk 6).

¹¹ Onderstaande bevindingen zijn van de hand van Marina Switten en Paul Willems (LIOO), ze vormden het voorwerp van een aparte studie.

¹² Situatie voor het schooljaar 1990-1991. De gegevens slaan op 43 secundaire scholen, waarvan 31 binnen het mijngebied en 12 buiten het mijngebied.

en bij de Marokkanen 2 op 3, tegenover 1 op 3 bij de autoctonen. Meer dan 80% van Turken en Marokkanen volgt al onderwijs in België vanaf de kleuterleeftijd, zodat zij toch al vertrouwd (zouden) moeten zijn met de Nederlandse taal en de leerachterstand dus niet (alleen) aan het taalprobleem kan te wijten zijn. Op langere termijn wordt verwacht dat de situatie zal verbeteren ten gevolge van het onderwijsvoorrangsgebiedenbeleid in de 5 mijngemeenten dat recent is gestart in het basisonderwijs.

Vervolgens is vastgesteld dat relatief meer Marokkanen en Turken voortijdig de school verlaten, namelijk na het vierde en vijfde leerjaar; zij raken moeilijk aan het werk in vergelijking met andere schoolverlaters. Van de uitvallers verlaat 14,5% de school vooraleer ze de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt en zonder opgevangen te worden in deeltijdse onderwijsvormen¹³. Voortijdige schoolverlaters zouden tijdig moeten worden opgevangen en begeleid.

Het overgrote deel van de Belgische, Turkse en Marokkaanse schoolverlaters komt op de arbeidsmarkt (98,8%)¹⁴. De werkloosheid is vooral een probleem voor de vrouwen: bijna 2 op 3 mannen hebben hun eerste baan gevonden binnen de 2 maanden na afstuderen, tegenover minder dan 1 op 5 vrouwen. De Turken en Marokkaanse mannen vinden sneller werk dan de Belgische vrouwen. Over de bestudeerde periode heeft de helft van de vrouwen nooit gewerkt. Ook de helft van de Turken heeft nooit gewerkt. Voor laaggekwalificeerde vrouwen in het algemeen en allochtone vrouwen in het bijzonder is een voorrangsregeling wenselijk in opleidings- en tewerkstellingsprojecten.

4.3 De zwakke doelgroepen op de arbeidsmarkt

Zwakke doelgroepen op de arbeidsmarkt komen minder makkelijk terecht in het bestaande opleidingsaanbod. In de VDAB-beroepsopleiding is de toegang selectief ten nadele van twee doelgroepen: *laaggeschoolden* en *langdurig werkloze vrouwen*. In 1989 is de participatiegraad voor deze groepen de helft lager dan gemiddeld: 6,9% van de laaggeschoolde UJVW's (maximum lager secundair onderwijsniveau) en 6,8% van de langdurig werkloze vrouwen (één jaar of langer UJVW) tegenover gemiddeld 13,6% van de UJVW's in hun geheel. Er is evenwel een positieve trend naar 1991, met participatie ratios voor laaggeschoolden en langdurig werkloze vrouwen van resp. 8,5% en 9,4% (tegenover gemiddeld 13,5%). Die positieve trend ten overstaan van doelgroepen is er echter ook in de rest van Vlaanderen en ligt in de lijn van het globale VDAB-beleid (cfr. de schakelopleidingen - inmiddels geïntegreerd in de secundaire sector -, de ingroei voor de tertiaire sector en de Weer-Werk-actie).

¹³ Op basis van een bevraging van 78 jongeren (31 Belgen, 14 Marokkanen, 33 Turken). In België is er een deeltijdse leerplicht tot 18 jaar.

¹⁴ Op basis van een bevraging bij 172 jongeren (86 Belgen, 28 Marokkanen, 58 Turken); bestudeerde periode op de arbeidsmarkt september 1991-juli 1992.

De zwakke groepen op de arbeidsmarkt komen daarnaast terecht in een aantal specifieke initiatieven van derden, vooral in de aanbodgerichte initiatieven - de vraaggerichte opleidingsprojecten (VDAB, SPL, VIA) selecteren vooraf de kandidaten en bereiken bijgevolg de sterkere groepen werklozen: mannen, hogergeschoolden, -30-jarigen, Belgen en niet-langdurig werklozen. De aanbodgerichte projecten (Vrouwen naar Werk, Omschakelen, ...) bereiken de moeilijker doelgroepen: vrouwelijke werklozen, laaggeschoolden, langdurig werklozen, +30-jarigen en relatief meer migranten. De BLM is als vraag/aanbod-project in de jaren 1990-1991 gericht op een specifieke doelgroep van voornamelijk *laag-geschoole, mannelijke migrantenjongeren*.

Sociale economie

Onder 'sociale economie' verstaan wij het geheel van (nieuwe) economische initiatieven die, elk vanuit een bepaalde invalshoek, trachten correcties aan te brengen aan de bestaande arbeids- en productieorganisatie. Het gaat dan concreet over de nieuwe coöperatieven die zich concentreren op de solidariteit tussen de werknemers om samen een bedrijf te beheren, over de memo-bedrijven¹⁵ die bepaalde maatschappelijke waarden (b.v. gezondheid, een zuiver leefmilieu, zinnol werk, een rechtvaardige relatie met de Derde Wereld, ethisch beleggen) terug binnen de economie willen brengen, en over de tewerkstellingsinitiatieven met kansarmen waarbij men niet zelden opleiding, werkcreatie en voorzien in basisbehoeften (b.v. huisvesting) wenst te combineren. Deze activiteiten worden gesitueerd in ruimere sociale bewegingen die verder gaan dan het aanbrengen van sociale en ecologische correcties aan het arbeids- en productieproces. Vaak maken ze gebruik van overheidssteun.

Binnen de evaluatie-opdracht 'opleidings- en arbeidsmarktbeleid' werd ook een evaluatie gemaakt van zeven Limburgse projecten voor kansarmen (Van Meensel, Bogaert, 1992). De projecten werden onderzocht en onderling vergeleken volgens een aantal kwalitatieve en kwantitatieve criteria.

Uit het criterium 'kenmerken van de populatie'¹⁶ bleek dat zes van de zeven projecten te maken hadden met echte 'kansarmen'. De projecten waar deze kansarmen worden opgenomen, bieden werkvormen aan variërend van opleiding (met de bedoeling door te stromen) tot tewerkstelling (geen doorstroming meer). Vijf projecten bevonden zich in een tussenvorm. De projecten die meer tewerkstelling beogen dan opleiding, vertonen dan ook een langere verblijfsduur van de deelnemers en geen of weinig bemiddelingsactiviteiten. De gehanteerde methodiek (al-werkend-leren) is voor twee projecten zeer goed uitgewerkt; bij

¹⁵ Mens- en milieuvriendelijk ondernemen.

¹⁶ Volgende kenmerken i.v.m. de deelnemers werden onderzocht: duur van de werkloosheid, leeftijd, scholingsgraad, nationaliteit, geslacht, drop-out, verblijfsduur in het project en slaagkans.

andere projecten staat die nog niet op punt en zoekt men om die te verbeteren. Bij twee projecten is de methodiek niet aangepast.

De gemiddelde totale kostprijs per uur en per deelnemer ¹⁷, m.i.v. verdoken kosten, varieert van - 425 BEF/uur tot - 900 BEF/uur. Het negatief resultaat wordt voor 83% gefinancierd door de overheid en voor de rest door de privé-sector. De overheidssubsidies zijn voor 29% afkomstig van het ESF en voor 24% van de SIM. De rest van de overheidssubsidies is afkomstig van vooral de Vlaamse Regering en de nationale overheid. De duurste projecten vertonen een kleine bruto-marge ¹⁸ en/of een relatief grote loonkost (omkadering of deelnemers), en een negatief loonvormend vermogen. Het kenmerk 'duur' ging in de onderzochte gevallen niet samen met 'meer kansarme' deelnemers.

Uit het onderzoek bij de zeven Limburgse projecten bleek de verhouding tussen opleiding en het creëren van werkgelegenheid het kristallisatiepunt in de discussie te zijn. In veel projecten treedt een verschuiving op in de doelstellingen. Aanvankelijk is het geven van een opleiding het hoofddoel, maar al vlug wordt het creëren van werkgelegenheid een minstens even belangrijke doelstelling. Deze doelverschuiving is het gevolg van twee factoren: enerzijds wordt de opleiding zo georganiseerd ('al-werkend-leren') dat het onderscheid tussen leren en werken niet steeds duidelijk is, anderzijds wordt vastgesteld dat ex-cursisten toch geen werk vinden of snel weer werkloos worden. In de meeste projecten voor kansarmen is de hoofdactiviteit opleiding met het oog op tewerkstelling. Voor vele projecten is dit niet het gevolg van een bewuste keuze maar een noodzaak aangezien alle financieringsregelingen nog op opleiding zijn afgestemd.

De vraag rijst of er niet moet overgestapt worden naar een Regeling voor Aangepaste Werkgelegenheid (waarin ook de beschutte werkplaatsen zouden begrepen zijn), waarbij voorzieningen voor aangepaste werkgelegenheid ¹⁹ zouden kunnen gefinancierd worden uit het Vlaams Fonds voor de gehandicapten en uit andere (nieuwe) bronnen voor de kansarmen. Naast dit systeem voor vervangende werkgelegenheid blijft er uiteraard behoefte bestaan aan opleidingen voor kansarmen. Wanneer we het hebben over opleidingen houdt dit per definitie in dat ze van bepaalde duur zijn. Zowel voor kansarmen als voor gehandicapten is er de vraag of er aparte (opleidings)organisaties nodig zijn dan wel of er een integratie mogelijk is in bestaande organisaties (zoals VDAB-opleidingen, bedrijfsopleidingen, enz.). Het antwoord op deze vraag hangt af van de lokale constellatie van opleidingsfaciliteiten en van de flexibiliteit die ze hebben op het vlak van integratie van kansarmen en/of gehandicapten.

¹⁷ Dit is een resultaat m.i.v. alle verdoken kosten en aanpassingen, maar zonder directe of indirecte subsidies.

¹⁸ Verschil tussen omzet en directe kosten voor materialen.

¹⁹ Dit betreft werkplaatsen (is slechts één vorm van aangepaste werkgelegenheid), naast individuele en groepsgewijze begeleide plaatsingen in het vrije bedrijf, in de non-profit of bij de overheid voor personen die voorlopig of definitief niet in staat zijn (of in staat gesteld worden) om 100% te renderen in de reguliere arbeidsmarkt.

Uit het onderzoek is voorts gebleken dat de projecten de bemiddelingstaak vaak niet aankunnen. Voor wat betreft die bemiddelingsfunctie bestaat er een ruimer probleem. Er is geen centrale instantie voor bemiddeling van 'kansarmen' en deze bemiddelingsvorm vraagt trouwens een geëigende methodiek (Van Meensel, 1991).

De Europese middelen (ESF) en de belangrijke co-financiering via de SIM, hebben ontegensprekelijk stimulerend gewerkt voor de uitbreiding van opleidings/tewerkstellingsinitiatieven in Limburg. De controle op de aanwending van de middelen is evenwel niet sluitend gebleken. De projecten hebben behoefte aan overbruggingskredieten (wegens het laatsttijdig uitbetalen van de subsidies) en begeleiding en ondersteuning op het vlak van management en bedrijfsbeheer.

5. Het effect op de individuele arbeidsmarktpositie

Niet alleen deelnemen aan opleidingen is belangrijk, maar ook na afloop van de opleiding werk vinden. Kernvraag voor de evaluatie is dan ook of deelname de kans op werk vergroot. Slagen opleidingsmaatregelen erin om de bestaande segmentering op de arbeidsmarkt die werkt in het nadeel van bepaalde groepen, te doorbreken?

5.1 Doorstromingsresultaten voor de mijnwerkers in de herscholingsoperatie 20

De herscholingsoperatie heeft globaal geleid tot positieve resultaten, niet alleen naar instroom, maar ook naar uitstroom. Van de mijnwerkers in de VDAB-beroepsopleidingen en de opleidingen in de onderneming heeft meer dan drie vierde werk gevonden. Maar bij de *schakelopleidingen* ligt de doorstroming naar werk of andere opleidingen veel lager: minder dan de helft van de cursisten in schakelopleidingen stroomt door. Dat hangt samen met de kenmerken van de bereikte groep. De *Turkse ex-mijnwerkers* zijn minder makkelijk in een herscholing terecht gekomen (minder dan de helft van de Turken na de eerste sluiting), en als dat toch het geval was ging het vooral om schakelopleidingen. Die vaststellingen hebben geleid tot specifieke acties bij de BLM ten gunste van de Turkse ex-mijnwerkers.

5.2 Doorstromingsresultaten van aanbodgerichte en vraaggerichte opleidingen

Uit een vergelijkende analyse van een aantal opleidingsprojecten blijkt dat de doorstromingsresultaten van doelgroepgerichte projecten laag uitvallen in vergelijking met het beroeps- of vraaggerichte aanbod: minder dan 40% van de

20 Gebaseerd op: Denolf L. en Martens A., *Van 'mijn'werk naar ander werk*, Onderzoeksrapport over de arbeidsmarktpositie van ex-mijnwerkers uitgevoerd door het Sociologisch Onderzoeksinstituut van de KU Leuven, Permanente Werkgroep Limburg, Brussel 1991.

bereikte cursisten die de opleiding beëindigen vindt werk binnen een tijdspanne van één jaar na de opleiding. *Ongeveer de helft van de deelnemers blijft werkloos na afloop van het project*, zowel bij de specifieke doelgroepinitiatieven van de VDAB (schakelopleidingen) als bij externe aanbodgerichte projecten.

Bij de VDAB-beroepsopleiding (secundaire sector) varieert de doorstroming naar tewerkstelling van 58% (na 6 maanden) tot 68% (na één jaar). Bij andere vraaggerichte projecten (VIA, SPL) ligt de doorstroming naar tewerkstelling boven de 60%. De BLM-beroepsopleidingen behalen een gemiddeld tewerkstellingsresultaat van 41% (zowel na 6 maanden als na één jaar); bij de leer- en taalwerkplaatsen van de BLM is de tewerkstelling lager (34% na 6 maanden). Uit gegevens van de BLM blijkt dat de tewerkstellingsresultaten wel verhogen door *stages*: met stage stijgt de kans op tewerkstelling tot boven 50% (minder dan 40% blijft werkloos), zonder stage blijft 50% werkloos (cijfers voor 1991).

De lagere resultaten van aanbodgerichte projecten moet men interpreteren in samenhang met de doelgroepenkenmerken (zie boven). Bovendien is lang niet duidelijk in welke mate de gerealiseerde tewerkstelling verband houdt met het al dan niet volgen van een opleiding. Tenslotte blijkt uit partiële gegevens dat de deelnemers uit aanbodgerichte projecten relatief veel terecht komen in tijdelijke banen, gesubsidieerde tewerkstelling (GECO's) en uitzendarbeid; hun beroepsloopbaan bestaat uit sterk wisselende periodes van werk en werkloosheid.

5.3 Het effect van de VDAB-beroepsopleiding en de schakelopleidingen

Een effectiviteitsanalyse voor de schakelopleidingen (VDAB) toont aan dat in vergelijking met een 'controlegroep' (een groep met vergelijkbare kenmerken die in de betrokken periode niet deel heeft genomen aan een schakelopleiding) de tewerkstellingsratio's na een periode van 6 maanden 10 procentpunten hoger liggen bij de 'experimentele' groep dan bij de 'controlegroep'²¹. Maar na één jaar is het verschil tussen beide groepen sterk verkleind. Bij de VDAB-beroepsopleiding daarentegen is er een netto-effect van 10 procentpunten (in 1990) tot 20 procentpunten (in 1991) dat ook na een volledige jaar blijft bestaan. Het tewerkstellingseffect van het type schakelopleidingen en vergelijkbare projecten is dus beperkt en bovendien niet duurzaam. Het verschil in effect weerspiegelt waarschijnlijk de bestaande segmentering op de arbeidsmarkt: cursisten in schakelopleidingen komen vooral terecht in het secundaire segment met tijdelijke contracten. Maar dat wil niet zeggen dat deze projecten geen andere effecten kunnen hebben. Om de doorstroming voor zwakke groepen te bevorderen, is het belangrijk dat deze projecten in nauwe samenhang met de VDAB worden opgezet, omdat de VDAB ook over andere instrumenten beschikt (doorstromings- en stagemogelijkheden,

21 De beide groepen zijn samengesteld door de VDAB op basis van volgende kenmerken: geslacht, leeftijd, vooropleidingsniveau, werkloosheidsduur. De vergelijkingsgroep ('controle-groep') heeft in de betrokken tijdspanne geen VDAB-opleidingen gevolgd.

bemiddeling, tewerkstellingspremies, IBO's, collectieve opleidingen in de onderneming, e.a.). In vorig onderzoek²² is herhaaldelijk gepleit voor integratie van de schakelopleidingen in de secundaire sector van de VDAB (met behoud van de lage toegangsdrempel); in de loop van 1992 is die aanbeveling gerealiseerd.

6. De rol van de Europese steunverlening

Een belangrijke vraag is welke rol de Europese steunverlening heeft gespeeld in de groei en de oriëntatie van het opleidingsaanbod. In hoofdstuk 2 over de middelen is er al op gewezen dat tot 1991 het aandeel van EFRO-steun voor beroepsopleidingsinfrastructuur beperkt is gebleven. Dat heeft onder meer te maken met het gebrek aan *co-financiering* in de budgettaire planning door de lidstaat, een probleem dat ook de realisatie van het ESF-programma tot 1990 heeft afgeremd. Op het probleem van de co-financiering gaan we hierna dieper in.

Vervolgens gaan we na in welke mate de verschillende voorzieningen gebruik hebben gemaakt van de beschikbare Europese steun, en met welke (mogelijke) gevolgen voor het aanbod.

6.1 Het probleem van de co-financiering

In het GAP is voor het domein van opleiding en vorming geen expliciete beleidslijn aanwezig om zoals voor het economisch beleid de budgettaire middelen van de Vlaamse overheid selectief aan te wenden ten gunste van investeringen in de erkende ontwikkelingszones. Het blijft slechts bij een vage intentie om bijzondere inspanningen te doen voor de regio's. In 1987 heeft de toenmalige bevoegde minister Kelchtermans in het kader van de reconversie een extra bedrag voor de RVA-beroepsopleiding en de middenstandsopleiding voorzien, maar in de daaropvolgende jaren is dat niet meer herhaald. Voor de derden is er enkel voor de Begeleidingsdienst een extra subsidie ingeschreven voor een periode van drie jaar (1989-1991). De hoge bedragen in het ESF-programma zijn in de daaropvolgende jaren herhaaldelijk aangegrepen als drukingsmiddel om vanwege de Vlaamse overheden supplementaire financiële inspanningen te bekomen (o.m. vanuit Limburgse sociale partners ten gunste van initiatieven door derden). Ook vanuit het ESF zelf is zowel formeel als formeel (op het Comité van Toezicht en het ESF-comité) aangedrongen op een financieel engagement vanwege de lidstaat. Die pogingen zijn op niets uitgelopen. Er is een bepaalde tijd gespeeld met de idee om voor de co-financiering een aparte begrotingspost te voorzien en een fonds op te richten. Van politieke zijde kon men zich echter niet veroorloven om extra

²² Zie in het kader van het Prospectief Arbeidsmarktonderzoek Limburg: Dewaele A., *Schakelopleidingen voor laaggeschoilde werkzoekenden. Van een evaluatie naar een nieuw concept*, HIVA, Leuven, 1988. Struyven L., *Opleiding als arbeidsmarktinstrument. Evaluatie en oriëntatie van het opleidingsbeleid*, HIVA, Leuven 1989.

middelen vrij te maken voor één bepaalde regio in Vlaanderen. Ook de RVA/VDAB zelf kon niet over de brug komen met extra middelen ter co-financiering. Een belangrijke factor hierbij is dat de overeglementeerde en centralistische werking van de VDAB haaks staat op de bestemming van extra middelen voor een aparte regio. Zo'n organisatie duldt geen apart kader voor besteding van middelen dat afwijkt van het bestedingskader in de rest van het land. Een andere verklaring, die samenhangt met de problematiek van co-financiering, is dat de VDAB in de periode tot 1990 slechts in heel beperkte mate heeft ingespeeld op EFRO-steun ook al was de bestaande opleidingsinfrastructuur in de periode tot 1990 volzet.

Het gevolg is dat een deel ESF-middelen voorzien voor 1987 en 1988 verloren zijn gegaan. Voor de co-financiering is vanaf 1990 een oplossing gevonden met de oprichting van de Sociale Investeringsmaatschappij (SIM). De SIM heeft als hefboom gefunctioneerd voor de realisatie van het ESF-programma en voor komende investeringen in de VDAB²³.

6.2 EG-steun voor de VDAB

De VDAB heeft in de periode 1987-1991 massaal EG-steun ontvangen: van de totale EGKS-steun is 80% opgenomen door de VDAB, van de ESF-steun 45%. Van het EFRO heeft de VDAB in de jaren 1987-1990 slechts heel beperkt gebruik gemaakt. In het GAP heeft de VDAB slechts één project ingediend voor 7,1 miljoen EFRO-steun. Het is pas met de co-financiering van de SIM dat de VDAB onder doelstelling 2 nieuwe investeringen heeft gepland. De bouwprojecten zijn begin 1993 nog niet in uitvoering. In de periode voor 1987 zijn er wel twee individuele dossiers goedgekeurd, waarvoor de toenmalige RVA samen 68 mio. EFRO-steun heeft ontvangen (RVA-centra in Hasselt en Tongeren).

In tabel 5.3 zijn de Europese middelen die naar de RVA (tot 1988) en de VDAB (vanaf 1989) zijn gevloeid, per jaar en per subsidiebron samengebracht: de drie bronnen specifiek voor Limburg (ESF-doelstelling 2 en -Rechar, EGKS, EFRO) en de overige ESF-steun waarvan een deel in Limburg zelf is besteed (doelstelling 3 voor langdurig werklozen en doelstelling 4 voor jongeren). Op die manier verkrijgen we een beeld van de *totale EG-steun* voor de RVA/VDAB Limburg. Het betreft de tot nog toe ontvangen steunbedragen; de EGKS-steun voor de periode 1987-1991 is nog niet volledig aangezien het Rechar-dossier voor 1990 (dat 1989 en 1990 betreft) en het dossier voor 1991 nog niet definitief zijn afgehandeld. In een volgende kolom is met behulp van de VDAB een poging ondernomen om de *overheidsuitgaven* in het kader van de jaarlijkse begrotingen die betrekking hebben op de VDAB Limburg te reconstrueren.

²³ De globale kostprijs van de EFRO-dossiers op basis van de overeenkomst tussen VDAB en SIM bedraagt 581 miljoen (waarvan 334 miljoen SIM-tussenkomst).

Tabel 5.3
Ontvangen EG-steun door RVA/VDAB Limburg en RVA/VDAB in de rest van
Vlaanderen (eigen centra en IBO's) en relatie met de overheidsuitgaven (in mio. BEF)

Limburg											
	ESF doelst. 2 +Rechar	EGKS	EFRO	ESF doelst. 3	ESF doelst. 4	Totaal EG-steun(1)	overheids- uitgaven(2)	SIM	Totaal	Verhouding EG-steun/ totaal uitg. (%)	
1987	17,7	5,3	-	-	-	23	300,4	-	15,3	7,1	
1988	66,8	67,2	-	-	-	134	228,7	-	46,9	37,0	
1989	94,9	121,6	7,1	-	-	223,6	248	-	46,7	47,4	
1990	152,8	51,1	-	16,5	13,1	233,5	186,6	-	57,7	55,6	
1991	176,7	24,8	2,8	21,4	8,0	233,7	203,5	54,2	52,0	47,6	
Rest van Vlaanderen											
	ESF doelst. 2, 3, 4, 5b		EFRO (doelst. 2, 5b)			Totaal EG-steun	overheids- uitgaven		Totaal	Verhouding EG-steun/ totaal uitg. (%)	
1987	62,4	-	-	62,4	445,2	1 589,2	1 787,4		1 651,6	3,8	
1988	29,3	-	18,5	29,3	419,7	1 735,0	1 511,2		1 764,3	1,7	
1989	54		55,1	72,5	1 722,9	1 795,4	1 930,9		1 795,4	4,0	
1990	364,6			419,7	1 511,2	1 930,9	2 232,6		1 930,9	21,7	
1991	444,9		0,3	445,2	1 787,4	1 589,2	1 787,4		2 232,6	19,9	

1 EG-steun : het betreft de werkelijke ontvangsten, wat niet betekent dat de uitvoering van acties volledig in het jaar van ontvangsten is gebeurd.

Van EGKS zijn er nog bijkomende inkomsten te verwachten vanaf 1989 die niet in de tabel zijn opgenomen (geraamd op ongev. 88 miljoen)

2 Overheidsuitgaven : het betreft een reconstructie o.b.v. de werkelijke uitgaven. De uitgaven voor VDAB-Limburg zijn in elk geval onderschat.

Zijn er niet in opgenomen : overheid administratie (jaarlijkse onderschatting met ongeveer 20%) en werkloosheidsvergoedingen (raming o.b.v. de gemiddelde uitkering per cursist-uur voor 1987 : 82,7 mio.; voor 1991 : 135,6 mio.).

De onderschatting van uitgaven voor Limburg t.o.v. Vlaanderen in zijn geheel slaat vooral op de werkinguitgaven omdat de VDAB niet beschikt over een analytische boekhouding; rekening houdend met de ESF-kostprijzen kunnen de gereconstrueerde werkingskosten voor de helft onderschat zijn.

Bron : VDAB-hoofdbestuur en VDAB-Hasselt; gegevens EG-steun Limburg o.b.v. saldo-dossiers, verwerking I. Vleugels (HIVA)

De vermelde gegevens bevatten de uitgaven voor personeel, sociale prestaties, werking en investeringen. De bedragen zijn onderschat bij gebrek aan een analytische boekhouding. Bovendien zijn de overhead en de werkloosheidsuitkeringen, die voor co-financiering in aanmerking komen, niet in de tabel opgenomen. Alle randbemerkingen in acht genomen, blijkt uit de tabel dat de overheidsuitgaven voor Limburg (exclusief EG-steun, met inbegrip van de SIM-steun) over de betrokken periode zijn gedaald met 14,2%, terwijl ze in de rest van Vlaanderen gestegen zijn met 12,5%. Er is dus een *probleem van substitutie van overheidsmiddelen door EG-middelen*. De verhouding van EG-steun tot de totale uitgaven (EG-inkomsten, SIM-inkomsten, overheidsuitgaven) schommelt in de jaren 1989-1991 rond de 50%; de verhouding schommelt rond de 30% als men ook rekening houdt met twee andere co-financieringsbronnen²⁴ (in 1989 is de verhouding 33,2%, in 1990 35,3%, in 1991 31,4%).

De volgende tabel geeft het aantal met EG-steun bereikte cursisten in Limburg weer voor de opeenvolgende jaren.

Tabel 5.4
Aantal met EG-middelen bereikte cursisten door RVA/VDAB Limburg en
aantal gerealiseerde opleidingen (gegevens voor eigen centra en IBO's)

	ESF doelst. 2	EGKS	ESF doelst. 3	ESF doelst. 4	Totaal aantal opleidingen
1987	585	388	-	-	5 193
1988	1 085	1 228	-	-	7 705
1989	1 289	1 098 *	-	-	8 104
1990	2 777	414 *	310	508	7 114
1991	4 129	482 *	629	417	6 776

* Ramingen voor Rechar-programma's 1990 en 1991

Bron : VDAB-hoofdbestuur; ESF-saldodossiers verwerking I. Vleugels (HIVA)

Uit de tabel blijkt dat de VDAB voor een steeds groter opleidingspakket is gesubsidieerd; in 1991 stijgt de verhouding van het door ESF en EGKS gesubsidieerde aantal cursisten tot het globaal aantal gerealiseerde opleidingen uit boven de 80%²⁵ (van 18,7% in 1987 tot 83,5% in 1991). Met andere woorden, het overgrote deel van het (bestaande) aanbod wordt bij de EG ingebracht voor bijkomende steun. Dat is een gevolg van een beleid van *l'assiette éligible* dat de VDAB sinds 1991 uitwerkt op vraag van de Europese Commissie. Dat wil zeggen dat de VDAB de ESF-dossiers zo maximaal mogelijk opstelt door alle subsidiabele cursisten en

²⁴ Het betreft de overhead 'administratie' (forfaitair bedrag van 20% op de begroting beroepsopleiding) en de werkloosheidsvergoedingen (berekend op basis van de gemiddelde uitkering per cursist-uur in de ESF-aanvraagdossiers).

²⁵ Een exacte vergelijking is niet mogelijk omdat de saldodossiers voor ESF en EGKS betrekking hebben op cursisten, terwijl de globale VDAB-gegevens betrekking hebben op opleidingen (modules).

kosten in de dossiers op te nemen zodat men een nauwkeuriger beeld verkrijgt van de totale subsidiabele kosten van de VDAB-beroepsopleiding (waardoor de VDAB in de meeste dossiers minder dan 45% bijstandsverlening aanvraagt).

Toch kan men zich afvragen of er nog voldoende plaats is voor specifieke klemtonen in het ESF-programma onder doelstelling 2 (bijvoorbeeld voor bepaalde sectoren of doelgroepen). Bij de EGKS-middelen is er sprake van een zekere specificiteit, omdat ze enkel bedoeld zijn voor gewezen mijnwerkers. Tot 1989 is de realisatie van het ESF-programma afgeremd door de beschikbare EGKS-steun. Vanaf 1989 merken we dat de VDAB in grote mate ESF-middelen opneemt, mede ten gevolge van het toewijzingsmechanisme tussen VDAB en derden. De verdeling over de inhoudelijke prioriteiten in de steunprogramma's - de oriëntatie naar doelsectoren - is vooral *pragmatisch* gebeurd; de vage en algemene omschrijving van prioriteiten heeft dat mee in de hand gewerkt.

Uit de analyse kunnen we concluderen dat de mogelijke meerwaarde van de opgenomen ESF-steun voor Limburg in elk geval niet ligt in de toename van het *aantal* opleidingen, maar wel bij de *duur* van de opleidingen, die in Limburg gemiddeld langer is, gezien het grotere aandeel werkzoekenden.

6.3 EG-steun voor het OSP

De ESF-steunverlening voor het OSP is van tweeërlei aard :

1. voor -25-jarigen in *nieuwe technologieën*, ESF-doelstelling 4, sinds 1988 (analoog met steunverlening in rest van Vlaanderen); eenmalig ook voor +25-jarigen in Limburg, nl. in 1988 (niet in rest van Vlaanderen);
2. voor alle *overige* opleidingen die passen in ESF-doelstelling 2 (niet in rest van Vlaanderen).

De ESF-steun voor OSP-instellingen in het kader van doelstelling 2 vindt pas plaats vanaf het schooljaar 1990-1991. Vooral het vrije onderwijsnet heeft in groot aantal op de bijkomende steun onder doelstelling 2 ingespeeld via een vzw (Kospavol), die een praktische oplossing biedt voor de vele dossiertechnische moeilijkheden. Vanuit de andere onderwijsnetten zijn nauwelijks projecten ingediend. Daarnaast geniet het OSP ESF-steun voor opleidingen in nieuwe technologieën voor -25-jarigen; die dossiers worden centraal opgevolgd door het departement Onderwijs.

Uit tabel 5.5 blijkt dat alle ESF-steun voor het OSP in Limburg in de jaren 1990 en 1991 is gefinancierd vanuit doelstelling 2-middelen.

Tabel 5.5
Ontvangen ESF-steun door OSP Limburg (in mio. fr.) en aantal gesubsidieerde cursisten in het kader van doelstelling 2 (1990 en 1991); vergelijking met de rest van Vlaanderen

	Dep. Ond. - Min. Vl. Gem.		Afzonderlijke promotoren 3	
	Bedrag	Cursisten	Bedrag	Cursisten
Limburg (doelstelling 2) 1				
1990	19,0	827	0,8	38
1991	53,2	821	8,2	824
Rest van Vlaanderen (doelstelling 4) 2				
1990	71,0	4 144	-	-
1991	167,8	3 405	-	-

Bron : ESF-salidodossiers, verwerking door I. Vleugels en J. Bollens (HIVA)

Legende :

- 1 De dossiers voor Limburg voor opleidingen in nieuwe technologieën (-25-jarigen) zijn in de jaren 1990 en 1991 onder doelstelling 2 ingediend. In 1988 en 1989 ontving Limburg bedoelde steun onder doelstelling 4; preciese gegevens zijn niet meer beschikbaar.
- 2 Opleidingen in nieuwe technologieën voor -25-jarigen (Communautair Bestek 1990-1993).
- 3 Het betreft voor 1990 2 promotoren (OSP Heusden-Zolder en OSP Voeren) en voor 1991 4 promotoren (Kospavol vzw; Kospa Heusden, Genk, Dilsen; OSP Heusden-Zolder; Sint-Barbara-instituut).

De subsidie wordt benut om in bestaande afdelingen extra uitrusting en gebruiks-goederen aan te kopen. Voor de betrokken scholen is dat een compensatie voor het feit dat de Vlaamse onderwijsoverheid enkel tussenkomt in personeels- en werkingskosten, niet in uitrustingskosten. Ook de steun vanuit doelstelling 4 (rest van Vlaanderen) wordt vanuit dezelfde redenering beargumenteerd. De doelstelling 2-steun voor dossiers ingediend vanuit de scholen hebben betrekking op afdelingen die niet beantwoorden aan de strakkere criteria van de steun voor opleidingen in nieuwe technologieën voor -25-jarigen, waarbij de dossiers worden ingediend vanuit het ministerie. In het ESF-comité heeft men vragen bij de arbeidsmarktgerichtheid van bepaalde opleidingen. Een verklaring ligt o.m. bij het zwakke management van de scholen en het gebrek aan omkadering tussen scholen onderling voor coördinatie en prospectie.

6.4 EG-steun voor de CMO's

De vier CMO's in Limburg hebben in de voorbije periode 1987-1991 nauwelijks gebruik gemaakt van ESF-middelen (slechts één promotor in 1990 en 1991). Maar ze zagen wel de kans om met het EFRO hun infrastructuur uit te breiden.

Tabel 5.6
Goedgekeurde EFRO-steun (GAPL en doelstelling 2) voor
de centra voor middenstandsopleiding Limburg in de periode 1987-1991

	EFRO-steun	Vlaamse overheids- uitgaven	Andere cofinancieringsbronnen (eigen inbreng, provincie)
Limburg	75,0	161,3	82,8
Turnhout	32,8	103,3	11,5
Rest van Vlaanderen	-	159,6	24,5

Bron : VIZO (Vlaams Instituut voor Zelfstandig ondernemen); GOM-Limburg; IOK
(Interkommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen)

De totale goedgekeurde EFRO-steun bedraagt 74,9 miljoen. In vergelijking met de rest van Vlaanderen heeft de Vlaamse overheid duidelijk bijkomend geïnvesteerd om de uitbreiding van de CMO's in Limburg mogelijk te maken. Over de hele periode 1987-1991 bedragen de investeringsuitgaven vanwege de Vlaamse overheid 424,2 miljoen; 38% of 161,3 miljoen daarvan is geïnvesteerd in Limburg. Daarnaast ging nog eens 24,4% van de totale investeringsuitgaven naar Turnhout (doelstelling 2-gebied). De bevoegde Vlaamse overheid heeft mee mogelijk gemaakt dat de CMO's in de reconversiegebieden hebben kunnen inspelen op EFRO-steun. Het soepel optreden van de CMO's is te verklaren door de grotere decentralisatie in de middenstandsopleiding en de autonome organisatievorm van de centra.

Voor Genk, Hasselt en Tongeren zijn de bouwdoSSIers reeds in 1990 goedgekeurd; Neerpelt volgde in 1991. In de vier gevallen zijn de bouwprojecten snel in uitvoering gegaan. Voor hun infrastructuuruitbreiding hebben de CMO's dus een voorsprong kunnen realiseren in vergelijking met de VDAB Limburg.

6.5 EG-steun voor de derden

In de periode tot 1990 hebben in totaal 21 verschillende promotoren (buiten RVA/VDAB en departement Onderwijs) gebruik gemaakt van ESF-steun. Een betrekkelijk groot deel had betrekking op projecten voor gehandicapten (IGL, vzw Plaatselijk Werkgelegenheidsinitiatief, e.a.). In die periode waren er ook 4 bedrijven. In de periode vanaf 1990 is onder financiële impuls van de SIM het aantal derden uitgebreid tot 32. De SIM komt tegemoet aan een tweevoudig probleem : de co-financiering en de prefinanciering (gezien de laattijdige betaling door het ESF).

In 1991 is de BLM de grootste 'steuntrekker'. De BLM-opleidingen hebben een hogere ESF-kostprijs, maar daartegenover staan een aantal sterke punten van de BLM: de specifieke doelgroep, het geïntegreerde opleidingsconcept, de uitgewerkte toelatingsstrategie, de opleiding die zowel gericht is op een functionele finaliteit als op het bijbrengen van basiskennis en vaardigheden, de follow-up, het management en de organisatie-ontwikkeling.

Het aantal bedrijven is beperkt gebleven tot een viertal (het gaat wel om grote dossiers). Voor het geringe aandeel van bedrijven is er een dubbele verklaring: de gebrekkige bekendmaking en promotie t.a.v. de bedrijfswereld, en de technische complexiteit bij de dossieropmaak. Die factoren verklaren ook waarom het vooral vzw's zijn uit het opbouwwerk, de socio-culturele sector, e.d. die - altijd op zoek naar wat meer middelen - projecten hebben ingediend. De SIM functioneerde aanvankelijk louter als co-financieringsmechanisme voor de door het ESF goedgekeurde projecten. De strategie was om op zo kort mogelijke tijd het opleidingsaanbod maximaal uit te breiden en te vermijden dat zoals de voorgaande jaren ESF-middelen onbenut zouden blijven. Het resultaat is dat binnen de - vooral technische - criteria een zeer brede waaier van projecten werd aanvaard. Na die beginfase heeft de SIM de keuze gemaakt om haar subsidiebeleid voor het opleidings- en arbeidsmarktdomein te richten op de koppeling van projecten en de aanbod aan vraagbehoeften, de professionele invulling van projecten en de coördinatie tussen opleidingsorganisaties. Het gevolg is een grotere selectiviteit in de subsidiëring van initiatieven. In de periode 1990-1991 zijn onder doelstelling 2 door de SIM heel wat aanbodgerichte projecten gefinancierd, die beter beantwoorden aan de criteria van doelstelling 3. Komt daarbij dat het bereik van derden-projecten in Limburg onder doelstelling 3 beperkt is gebleven in vergelijking met de rest van Vlaanderen. Dat bevestigt dus een zekere graad van *substitutie van doelstelling 3-subsidies door doelstelling 2-subsidies*.

7. Samenvatting en besluit

De voornaamste bevindingen uit de evaluatie van de arbeidsmaatregelen vatten we hierna puntsgewijze samen.

- De *participatiegraad aan het opleidingsaanbod* (de verhouding van het aantal cursisten tot de werkende en werkzoekende beroepsbevolking) is in Limburg sterker gestegen dan in de rest van Vlaanderen: van 8,3% (in 1986) naar 11,6% (in 1991). In de rest van Vlaanderen is de participatiegraad lager. De sterkere stijging in Limburg is maar gedeeltelijk toe te schrijven aan de Europese steunverlening.
- De *kwantitatieve groei van het VDAB-opleidingsaanbod* is een Vlaams fenomeen, en is niet rechtstreeks toe te schrijven aan de benutte Europese steun. Dat hangt samen met het feit dat de VDAB tot 1991 nauwelijks gebruik heeft gemaakt van de beschikbare EFRO-middelen voor infrastructuuroitbreidingen. Van de ESF-steun heeft de VDAB 45% opgenomen, maar zonder dat de Vlaamse regering daar een extra budget ter co-financiering tegenover heeft gesteld (uitgezonderd in 1987) of zonder een prioriteitsstelling bij de VDAB zelf ten gunste van Limburg. Intern is er een probleem van substitutie van overheidsmiddelen door Europese middelen. Een verklaring ligt bij het centralisme en de overregulering in de VDAB.

- De twee overige reguliere voorzieningen, het OSP en de middenstandsopleiding, hebben een *eigen dynamiek* gekend grotendeels buiten de context van de Europese steunprogramma's. Wel hebben, in tegenstelling tot de VDAB, alle vier Limburgse middenstandscentra hun infrastructuur uitgebreid met EFRO-middelen.
- Naar *sectoren en subsectoren* is het opleidingsaanbod geëvolueerd volgens de grote ontwikkelingen in de werkgelegenheid: de tertiaire sector (vooral KMO's), en de sectoren bouw, metaal en horeca in de secundaire sector. Voor de quartiaire sector is er tot 1991 een leemte in het bestaande aanbod. Het aanbod dat aansluit bij de ontwikkelingsprioriteiten zoals geformuleerd in de reconversieprogramma's (KMO-management, automatisering, toegepast wetenschappelijk onderzoek, e.a.) is niet ontwikkeld door de grote voorzieningen, maar wel door een aantal *nieuwe initiatieven van vooral vzw's* (VIA, Strategisch Plan Limburg, sectoriële vzw's e.a.) als rechtstreeks gevolg van de beschikbare ESF-middelen.
- Van de *mijnwerkers* die op de arbeidsmarkt kwamen na de eerste en de tweede sluiting (resp. 5 770 en 2 316 mijnwerkers), heeft in totaal 47,6% gebruik gemaakt van de met EGKS-steun geboden herscholingsmogelijkheden, voor het overgrote deel bij de RVA/VDAB. Daartoe heeft de VDAB in totaal 80% van de EGKS-steun opgenomen. Binnen de eigen opleidingscentra heeft dat wel geleid tot een tijdelijk verdringingseffect ten nadele van andere mannelijke werzoekenden (secundaire sector en schakelopleidingen). Daarnaast is in Limburg extra gebruik gemaakt van de formule van individuele beroepsopleiding in de onderneming (een gedecentraliseerde maatregel die onder de bevoegdheid valt van de subregionale VDAB).
- Vanaf 1990 functioneert de co-financiering door de SLM als hefboom voor de realisatie van het ESF-programma; dat heeft geleid tot een *heterogeen geheel van derden-initiatieven*: aanbod- of doelgroepgerichte initiatieven (voor vrouwen en migranten) aan de ene kant en vraaggerichte initiatieven aan de andere kant. De doorstromingsresultaten lopen sterk uiteen, mede doordat de vraaggerichte initiatieven de doelgroep afkomen: van minder dan 40% in de eerste categorie tot meer dan 60% in de laatste. Door het inmiddels verdwijnen van een aantal aanbod-initiatieven is de vraag wat het alternatief is voor de genoemde doelgroepen. Het netto-tewerkstellingseffect van schakelopleidingen is beperkt (ongeveer 10%) en bovendien tijdelijk (na een jaar bijna herleid tot nul).
- De BLM is als specifiek reconversie-initiatief geëvolueerd van begeleidingscel voor moeilijk te plaatsen mijnwerkers tot een initiatief dat mannelijke migranten jongeren volgens een geïntegreerde aanpak van opleiding, begeleiding en bemiddeling wil opleiden voor vraaggerichte behoeften; het kan worden gezien als een *alternatief voor de VDAB-werking t.a.v. risicogroepen*. De doorstromingsresultaten blijven bescheiden (gemiddeld 41%), maar worden wel opgedreven door *bedrijfsstages*.

De beleidsvragen die deze bevindingen oproepen en de beleidsvoorstellen die eruit voortvloeien worden, mee op basis van de bevindingen in de andere hoofdstukken van dit rapport, uitgewerkt in het slothoofdstuk.

HOOFDSTUK 6

*De bestuurlijke organisatie*¹

Inleiding

Dit synthesrapport bevat een evaluatie van het proces en van de effecten van het reconversiebeleid. De analyse van de inhoudelijke keuzes in het beleidsproces komt op diverse plaatsen in dit rapport aan bod. Dat geldt ook voor de effectiviteit van het uitgevoerde beleid.

In dit zesde hoofdstuk onderzoeken we de bestuurlijke organisatie 'achter' het proces. We geven een beschrijving van de factoren die de posities van en relaties tussen de betrokken actoren bepaald hebben, waarna we deze relatiepatronen evalueren. Hiermee bieden we materiaal aan om het 'partnerschap' dat door de Europese Commissie wordt gestimuleerd te beoordelen. De Commissie geeft met dit begrip aan dat alle actoren die bij het regionaal beleid betrokken zijn als partners in het beleidsproces moeten samenwerken.

De beschrijving van de posities van en de relaties tussen de actoren maakt gebruik van inzichten uit de bestuurskunde, met name van de theorieën over 'interorganisatie' en 'beleidsnetwerken'. Het referentiekader en de inhoudelijke beperkingen van deze studie geven we in het deelrapport² aan. De evaluatie van de interacties tussen de diverse actoren steunt op drie criteria :

- a. In hoeverre heeft de bestuurlijke organisatie tot de *effectiviteit* van het beleidsproces bijgedragen ? Of hierdoor de vooropgezette inhoudelijke beleidsdoelstellingen werden bereikt, moet uit andere hoofdstukken en deelrapporten blijken. De invulling van het begrip effectiviteit in dit hoofdstuk is dus beperkt.
- b. In hoeverre is er sprake van *coördinatie* tussen de betrokken actoren, en heeft dat geleid tot een geïntegreerd beleid ?
- c. In hoeverre voldoet de bestuurlijke organisatie aan *democratische maatstaven* ?

In het deelrapport wordt de gevolgde methode en de beperkingen van deze studie uitvoerig beschreven. Het onderzoek steunt vooreerst op een grondige analyse

¹ Dit hoofdstuk werd geschreven door Filip De Rynck en Stefaan De Rynck.

² Zie : De Rynck-De Rynck, De bestuurlijke organisatie van het Limburgs ontwikkelingsbeleid, Leuven, HIVA, 1993.

van formele en informele geschreven bronnen. Op basis daarvan werden actoren in kaart gebracht, relaties geïnventariseerd, agenda's gereconstrueerd en beslissingsmomenten aangeduid. In een volgende stap werden open, verkennende gesprekken gevoerd met enkele sleutelfiguren die zich in het proces bevinden en met enkele bevoorrechte waarnemers. In deze gesprekken werden hypothesen getoetst inzake machtsbronnen en inzake de determinerende factoren voor de relaties. Na inpassing van deze bevindingen in de reconstructie werd een uitgebreid staal van beleidsvoerders en bevoorrechte getuigen geïnterviewd. We peilden naar hun inschatting van de posities, zochten naar hun perceptie over de relaties, en vroegen naar hun criteria voor de evaluatie van de bestuurlijke organisatie. De gegevens werden verwerkt en tegen elkaar afgewogen in functie van gedeelde of conflicterende percepties. Een eerste verwerking werd op verschillende fora besproken. Een tweede verwerking werd aangevuld door reacties van de sleutelfiguren en na bespreking in wetenschappelijke kring.

In een eerste deel van deze synthese bieden we een beschrijving van de bepalende factoren in de relaties tussen de 'binnenlandse' actoren. In een tweede deel vatten we de bevindingen samen over de invloed en de positie van de Europese Commissie. In een derde deel vatten we de besluiten samen inzake de evaluerende vragen. De evaluatie inzake het effect op het verloop van het beleidsproces wordt echter wel al in het beschrijvende deel verwerkt.

1. Bepalende factoren voor de bestuurlijke relaties binnen Vlaanderen

1.1 Het Toekomstcontract en de Permanente Werkgroep Limburg

Onder invloed van de grote probleemdruk in de winter 1986-1987 is op initiatief van het provinciaal bestuur het Toekomstcontract als intentieverklaring en als kader voor het partnerschap tot stand gekomen. Het initiatief voor het Toekomstcontract is overgenomen door de Vlaamse Regering. De tekst, opgemaakt op het kabinet van de voorzitter van de Vlaamse Regering, stelt dat de besluitvorming een gezamenlijke verantwoordelijkheid zou worden van de vier ondertekenende besturen. Daartoe werd voorzien in nieuwe overleg- en besluitvormingsstructuren (zie figuur 1.2 op p. 11).

Het Interministerieel Overleg (IMO) van de politieke vertegenwoordigers van de ondertekenende besturen, zou het hoogste besluitvormingsorgaan worden. Dat IMO is slechts zelden bijeengekomen. Daardoor verschoof het feitelijke en het formele zwaartepunt in de besluitvorming naar de Permanente Werkgroep Limburg (PWL) die aanvankelijk als een voorbereidende werkvergadering op ambtelijk niveau was opgevat.

De doelstellingen van het beleid en de wijze van uitvoering zijn in het Toekomstcontract summier aangeduid. Artikel 7 stelde dat twee contractueel aangeworven Permanente Medewerkers de beleidsontwikkeling en -uitvoering van de PWL zouden ondersteunen. Deze Permanente Medewerkers werden aangeworven door de Vlaamse Regering. De Voorzitter van de Vlaamse Regering leverde zijn vertegenwoordiger als voorzitter van de PWL. Deze beide elementen tonen de wil van de Vlaamse Regering om zelf agendahouder van het beleid te zijn. Het illustreert eveneens de vaste wil om de intenties van het Toekomstcontract te honoreren.

De taken van de Permanente Medewerkers werden alleen in deze algemene zin omschreven en werden niet verder geconcretiseerd. Na één jaar nam één van hen ontslag om terug te keren naar de private sector. De aanwerving van bijkomende medewerkers zou later het voorwerp worden van een politiek akkoord in de schoot van de Vlaamse Regering.

Het Toekomstcontract, het IMO, de PWL en de figuur van de Permanente Medewerkers waren voor Vlaanderen vernieuwende bestuurlijke instrumenten, en in potentie een origineel bestuurlijk kader voor het partnerschap. Uit het globale onderzoek blijkt dat het partnerschap vooral vorm heeft gekregen tussen de Europese Commissie en de Vlaamse Regering. De nationale regering, formeel gezien de enige gesprekspartner voor het Europese niveau, had na de staatsvorming van 1980 al de meeste bevoegdheden voor de reconversie aan het regionaal niveau overgedragen, en vermindert nog meer in belang na de staatsvorming van 1988. De relatie tussen de Vlaamse Regering en het provinciebestuur zal gedomineerd worden door een binnenlandse strijd om het agendahouderschap. Uit de analyse blijkt dat van de sociale partners overwegend de vakbondsorganisaties zich in de besluitvorming uitdrukkelijk hebben gemanifesteerd.

1.2 De relatie tussen Vlaamse Regering, GOM en provinciebestuur

Het provinciebestuur heeft zich voortdurend als medespeler in het beleidsproces moeten opwerpen. Binnen het Vlaamse institutionele kader hebben de provincies een restbevoegdheid voor alles wat van 'provinciaal belang' is. De Vlaamse Regering heeft echter de formele bevoegdheid over economische ontwikkeling, arbeidsmarktbeleid, ruimtelijke ordening. Zij heeft ervoor gekozen om het provinciaal bestuur in het kader van de reconversie een geringe rol van betekenis te laten spelen op deze terreinen. Dit heeft geleid tot een relatie van conflict tussen het provinciale en het Vlaamse niveau.

De positie van de GOM is specifiek. De GOM heeft, volgens het decreet van 1990, een ruim omschreven opdracht inzake sociaal-economische ontwikkeling, zowel voor autonome taken als voor taken die de Vlaamse Regering haar opdraagt. Een richtnota regelt deze opdrachten. De GOM verenigt in het bestuur

de publieke en private actoren van Limburg. Maar ondanks de traditie van de werking, de gemengde samenstelling, de decretale opdracht en haar positionering tussen provinciebestuur en Vlaamse Regering in is de GOM-Limburg niet de spil van het reconversieproces. Alleen op het vlak van het EFRO-comité en de economische infrastructuur bekleedt de GOM een centrale positie (zie verder). Echter, ook op deze terreinen heeft de GOM zich voortdurend tegenover de Vlaamse Regering en de Permanente Medewerkers moeten manifesteren als een actor in het proces.

De verklaringen voor deze positie zijn de volgende :

- a. De reconversie viel samen met een cruciale periode in de regionalisering van België. De hervorming van de staat zorgde voor snelle veranderingen van de bestuurlijke organisatie. Bij het nog jonge Vlaamse bestuursniveau was een sterke politieke drang tot profilering aanwezig, met een Vlaamse neiging tot centralisatie als gevolg. Het gevoelige Limburgse dossier, dat door het gewicht en de schaal van de problematiek een enorme uitdaging inhield, bood een ideale kans om de positie van de Vlaamse bestuurders in de bestuurlijke organisatie te versterken. De GOM en het provinciebestuur waren in dit opzicht potentiële concurrenten. De Limburgse ministers in de Vlaamse Regering waren niet geneigd de agenda door politici op provinciaal vlak te laten bepalen. GOM en provinciebestuur werden bovendien beschouwd als erfenissen van het Belgische verleden. Voor de GOM's was toen nog geen eigen Vlaams decreet voor handen. Bovendien werd de GOM met het provinciebestuur vereenzelvigd. Personele unies bevestigden deze perceptie vanuit het Vlaamse niveau.
- b. Rond het provinciebestuur was er geen breed politiek front dat de ambitie van het bestuur via deze kanalen ten opzichte van het Vlaamse niveau kon versterken. Een aantal Limburgse actoren, zelf actief in het bestuur van de GOM, volgden of steunden veeleer de Vlaamse Regering. De GOM heeft als voorbereiding op het GAP wel een studie gemaakt en zich daardoor ten dele als actor kunnen opwerpen. Maar de opmaak van deze studie is binnen de interne organisatie gehouden. Er bestond dus ook op administratief-technisch vlak geen brede coalitie in en rond het provinciebestuur, de GOM en andere provinciaal georganiseerde actoren.
- c. Een aantal besturen, waaronder de gemeente Genk en de Vlaamse Regering, hadden een voorsprong genomen door het taboe van de mijnsluiting vroeger op de politieke agenda te plaatsen. Het provinciale milieu had hier niet het voortouw genomen.
- d. De GOM heeft wel een decretaal ruime taakomschrijving, maar ze heeft in de feiten een veel beperkter profiel. Ze is in hoofdzaak begaan met promotie en infrastructuur. Ze kan geen risico-kapitaal verstrekken, noch in bedrijven participeren. Dat verklaart waarom er andere economische actoren op het toneel verschenen zijn, zoals de GIMV en de LIM (zie verder). Het verklaart de com-

plete afwezigheid van relatie tussen GOM en KS. De GOM is slechts marginaal aanwezig op het arbeidsmarktbeleid en helemaal niet op het hele sociale veld van onderwijs, huisvesting en migrantenbeleid. Omdat het Limburgse dossier in sterke mate ook een sociaal dossier is, verklaart dit mee het ontstaan van nieuwe actoren zoals de SIM en de marginalisering van de GOM op deze terreinen.

- e. Het provinciebestuur beschikt in termen van bevoegdheden over zeer weinig machtsbronnen die ze kon inzetten ten opzichte van het Vlaamse niveau.

De relatie tussen de Vlaamse Regering en het provinciebestuur wordt niet bepaald door inhoudelijke afspraken en taakverdeling in het licht van gedeelde Limburgse doelstellingen. Er is geen politieke wil om de conflicten die dergelijke onderhandelingen altijd kenmerken te overwinnen en tot coalities te komen. Partijpolitieke strategieën en machtsoverwegingen zijn dominerend.

1.3 Nieuwe instellingen : SIM, BLM en LIM

Op initiatief van de Vlaamse Regering zijn drie nieuwe instellingen opgericht. De Vlaamse Regering gaf hiermee te kennen dat bestaande instellingen in haar visie een aantal taken niet aankonden of dat voor sommige probleemvelden een meer geëigende structuur en manier van werken nodig was.

We bekijken SIM, BLM en LIM apart in functie van de motieven tot oprichting, relatiepatronen en discussies over hun positie. Het zijn drie verschillende types van instellingen : de SIM is in de sociale sfeer vooral beleidsmatig actief, de BLM is een actiegericht instrument op de arbeidsmarkt, de LIM is een economische investeringsmaatschappij.

1.3.1 Sociale Investeringsmaatschappij (SIM)

De SIM is opgericht om als hefboom te functioneren voor de co-financiering van ESF-middelen. De SIM is daarnaast actief op 'niet-Europese' terreinen zoals de huisvesting, het onderwijs, de welzijnszorg en het migrantenbeleid.

De co-financieringsproblemen van EFRO-gelden voor opleidingsinfrastructuur en van ESF-gelden konden opgelost worden door 3 KS-miljarden in een aparte maatschappij onder te brengen. De SIM heeft een veelheid van Europese en KS-middelen naar het opleidingsveld doorgesluisd. In functie van het beleidsprobleem van het deblokkeren van deze middelen en in functie van de verdeling van deze middelen is de inbreng van de SIM effectief. De SIM is dus duidelijk effectief voor de opzet van de bestuurlijke organisatie op zich. Voor een oordeel over de inhoudelijke effectiviteit van de SIM-acties verwijzen we naar de desbetreffende hoofdstukken.

De werking van de SIM verhevigde het aanvoelen van de noodzaak tot sub-regionale sturing van het arbeidsmarktbeleid. Welke instelling of welk mechanisme was nodig om b.v. te bepalen of de vele aanbodgerichte opleidingen aan een vraag op de arbeidsmarkt voldeden? De SIM kwam hier dicht bij de werking van het STC, die deze taak echter niet opneemt. Het STC is daarvoor slecht geplaatst en gebrekkelijk uitgerust. De band tussen STC en VDAB maakt de positie van STC als sturingsinstantie voor andere opleidingsorganisaties dubbelzinnig. Het STC zit bovendien gevangen in een driefvoudige centralisatiespiraal : op het niveau van de VDAB, op het niveau van de ministers van de Vlaamse Regering bevoegd voor opleidingsaspecten en tenslotte op het niveau van een aantal Vlaamse sociale partners.

De SIM heeft zich verder gemanifesteerd op een aantal verzuilde beleidsdomeinen (onderwijs, welzijn) en op een aantal domeinen waar nieuwe uitdagingen rijzen (armoedebeleid, huisvesting, migrantenbeleid). Ondanks spanningen binnen de raad van bestuur ontwikkelt de SIM types van werkingen op een aantal van deze terreinen die als vernieuwend kunnen omschreven worden. De gemeenschappelijke belangen bij deze acties zijn blijkbaar toch groter dan de discussies over de werking van de SIM laten vermoeden. De flexibele werkingsruimte van de SIM-medewerkers is eveneens van belang om het innovatieve vermogen van de organisatie te begrijpen.

In het beheer van de SIM zijn diverse bestuursniveaus en private actoren verzameld. Het profiel van de SIM leidt op dat niveau tot spanningen, die te herleiden zijn tot het probleem : hoe en door wie moet er gestuurd worden in het Limburgse veld van actoren op het sociale terrein ? Drie elkaar overlappende en beïnvloedende factoren kunnen onderscheiden worden :

- a. Voor sommigen, geconcentreerd rond de voorzitter, tevens reconversiemanager, moet de SIM zich als sturend beleidsorgaan profileren en daartoe uitgebouwd worden. Andere beheerders, vooral vanuit socialistische zijde, vinden dat de SIM zich moet profileren als een investeringsmaatschappij die met haar middelen andere organisaties ondersteunt en tot vernieuwing stimuleert.
- b. In de SIM komen de spanningen tussen de Vlaamse Regering, geconcentreerd rond de reconversiemanager en het provinciebestuur boven. Het provinciebestuur voelt zich met name op deze terreinen in haar mogelijke inbreng miskend.
- c. In de raad van bestuur spelen tenslotte partijpolitieke spanningen die soms samenlopen met discussies over bij uitstek verzuilde beleidsmateries. Als gevolg van een politiek akkoord is de partijpolitisering tot op het niveau van de voorzitter en de afgevaardigde beheerder ingebouwd.

1.3.2 De Begeleidingsdienst Limburgs Mijngebied (BLM)

Van bij het begin van de afvloeiing rees het probleem dat vele ex-mijnwerkers niet voldoende geschikt waren voor het VDAB-aanbod en/of nood hadden aan extra begeleiding. Door juridische beperkingen inzake actieve begeleidingstaken kon de RVA deze opdracht in elk geval niet uitvoeren. De EGKS-commissie besloot om een projectstructuur op te zetten : door het beheerscomité van de RVA en door de Gemeenschapsminister voor Onderwijs en Vorming werd het voorstel goedgekeurd om de RVA extra-krachten voor de bemiddeling te laten aanwerven. Het LISO zou een medewerker detacheren voor de leiding van een aparte begeleidingsdienst.

In de Raad van Beheer van het LISO rees er echter verzet tegen deze detachering, zodat de Begeleidingsdienst organisatorisch los kwam te staan van het LISO. De RVA-top legde het goedgekeurde voorstel naast zich neer, zodat ook de taak van bemiddeling bij de nieuwe instelling kwam te liggen. Dit verklaart mee waarom een nieuwe instelling, de Begeleidingsdienst Limburgs Mijngebied (BLM), is uitgegroeid tot een nieuwe actor op het veld van bemiddeling, begeleiding en opleiding.

Verschillende factoren spelen een rol voor de manier waarop de oprichting en de uitwerking van de BLM zijn verlopen :

- a. De langdurige hervormingen van de RVA-VDAB door de regionalisering lieten een vacuüm op het vlak van de interne organisatie.
- b. De VDAB is strak centralistisch georganiseerd. Dit heeft aan de plaatselijke VDAB in Limburg weinig actiemogelijkheden gegeven om op de specifieke problematiek in te spelen.
- c. De RVA-VDAB had ten tijde van de oprichting nog niet de cultuur om taken waarvoor ze zelf niet voldoende capaciteit had aan andere actoren uit te besteden.

Afgewogen tegenover het organisatie-model van de VDAB is de oprichting van de BLM voor de bestuurlijke organisatie effectief geweest. Het bestaande apparaat kon niet alert genoeg op deze specifiek Limburgse problematiek inspelen. Een ander effect van de BLM op de bestuurlijke organisatie is de hefboomfunctie voor veranderingen binnen de VDAB. We wensen er nogmaals op te wijzen dat de afspraken over de effectiviteit in dit hoofdstuk enkel slaan op het effect voor de voortgang van de beleidsuitvoering. Voor een beoordeling van de effectiviteit van de BLM-acties verwijzen we naar hoofdstuk 5.

De BLM heeft zich ontwikkeld tot een instelling die beroepsopleidingen organiseert, werkzoekenden begeleidt en actief bemiddelt. Met dat profiel onderscheidt de BLM zich nog alleen door haar specifieke doelgroepen en door haar maatwerkmethode van de VDAB. Opvallend is wel dat de BLM haar doelpubliek

voortdurend uitbreidt. De organisatie leidt op die manier een eigen leven in het arbeidsmarktbeleid.

De BLM ontvangt een belangrijk deel van haar subsidie van de SIM. Van beide organisaties is de reconversiemanager de voorzitter. Tussen de SIM en de VDAB is uiteindelijk, na langdurige discussie, een compromis bereikt dat enerzijds de formele erkenning inhoudt van de BLM door de VDAB en dat anderzijds betekent dat een omvangrijk infrastructuurplan van de VDAB door de SIM zou worden gefinancierd. Bij dit compromis is formeel haast nooit de band gelegd tussen de diverse aspecten.

1.3.3 De Limburgse Investeringsmaatschappij (LIM)

De LIM ging van start met 3 miljard van KS en 2 miljard van de GIMV. Dat er uiteindelijk een aparte maatschappij kwam, weliswaar verbonden met de GIMV, kan verklaard worden door volgende factoren :

- a. Een aanvankelijke constructie voor een nieuwe maatschappij rond het provinciebestuur voor het beheer van een aantal KS-miljarden werd door een coalitie van de Vlaamse Regering en de KS-manager gedwarsboemd. Daardoor bleef het initiatief op Vlaams niveau, maar vanuit KS werd wel op een specifieke vormgeving aangedrongen.
- b. Ondanks bezwaren binnen de GIMV werd om politieke redenen toch beslist tot oprichting van een aparte en gedecentraliseerde maatschappij. Het werd wenselijk geacht om door een eigen Limburgs instrument duidelijk te maken dat er een grote politieke bereidheid voor de reconversie bestond binnen de Vlaamse Regering.

De KS-manager heeft een belangrijke rol gespeeld, ook als eerste voorzitter, bij de samenstelling van de LIM. Het bestuur bestaat uit ondernemers en financiers. Hij wilde hier zoveel mogelijk de partijpolitiek buitenhouden, daarin blijkbaar gesteund door de Vlaamse Regering, zodat een instrument tot stand kwam dat qua samenstelling uniek is in Vlaanderen. Dat illustreert enerzijds de autonomie van de KS-manager, en anderzijds een evoluerende cultuur bij de Vlaamse overheid. Als gevolg van de gekozen formule staat het bestuur van de LIM autonoom in voor het maken van keuzes : of het criterium van de werkgelegenheid, zoals dat bij de aanvang door de Vlaamse Regering gesteld was, inderdaad de doorslag gegeven heeft in de beoordeling van de dossiers was via dit onderzoek niet te achterhalen.

De Vlaamse Regering heeft niet als brug gefunctioneerd tussen de PWL en de LIM. De LIM neemt een eigen positie in. Haar kennis van het economisch leven in Limburg wordt zwak ingeschakeld met de andere reconversie-instrumenten.

1.4 Het functioneren van het partnerschap : de sturing van de relaties

1.4.1 Algemene factoren

De keuzes inzake bestuurlijke vormgeving die bij het begin van het beleidsproces werden gemaakt, bepalen nog altijd de verhoudingen tussen de actoren. Vooral de relatie tussen de Vlaamse Regering en de provincie kreeg toen de kleur en de kenmerken die ze nu nog altijd draagt. Een aantal algemene factoren bepalen de aard van de sturing van de relaties in en rond de PWL :

- a. Er is nooit een concretisatie geweest van de taakverdeling tussen de bestuursniveaus. Deze werd ad hoc ingevuld en dus mee bepaald door tijdelijke en wisselende machtsverhoudingen. Er was geen kader dat de onderhandelingen kon sturen.
- b. De aard van de relatie word gekenmerkt door het al dan niet samenvallen van de belangen. In de relatie tot Europa, bij voorbeeld, deelden de Belgische partners de doelstelling om Europese fondsen te genereren. Op het binnenlandse vlak vielen doelstellingen soms samen en was er dan van samenwerking sprake. In andere gevallen liepen deze uiteen en werd het resultaat door de machtsverhoudingen bepaald, onder andere door wisselende partijpolitieke relaties.
- c. De kwaliteit van het partnerschap wordt belemmerd door het gebrek aan elementaire gegevens, planningskaders of mechanismen voor sturing op cruciale beleidsdomeinen. Onder druk van concrete problemen wordt een discussie over afspraken voor taakverdeling dan ook bijzonder moeilijk.

1.4.2 Partijpolitiserings

Een belangrijk moment in het proces vormt het aantreden van de nieuwe Vlaamse Regering in oktober 1988 en het intreden van de SP. Ondertussen waren de reconstructiestructuren gecreëerd. De inhaalbeweging van de SP op dit vlak moet daarnaast ook gezien worden tegen de achtergrond van de (veel latere) politieke omwenteling in het provinciebestuur. De opgezette structuren en relaties waren tot eind 1988 sterk door de CVP gedomineerd en gemonopoliseerd.

Deze factoren verklaren het politieke akkoord over de benoeming van een medewerker van de reconversiemanager. Van socialistische kant stelt men zich afstandelijker op en draagt men niet bij tot het creëren van een ruimer draagvlak voor de PWL. Het partijpolitieke element verklaart evenzeer waarom een aantal initiatieven aan de reconversiemanager zijn ontnomen en waarom er discussie is over de reconstructiestructuren. Illustratief is de aanvaring over de profilering van de SIM en de ervaringen met de TOL-campagne. Dit laatste was een initiatief van de PWL, om met ESF-steun initiatieven in het opleidingsveld los te maken. Door de bevoegde Gemeenschapsminister werd het initiatief uit de PWL-besluit-

vorming weggetrokken. Het voorval toont aan dat de SP-Limburg de beleidsuitvoering via de PWL niet altijd aanvaard heeft.

De politisering dringt ook door tot de administratieve uitvoering van dossiers. Dit vormt een kernprobleem van de reconversie. De instellingen van de reconversie worden immers partijpolitiek gestuurd. Hiermee zijn de grenzen van het 'partnerschap' aangegeven. De Raden van Bestuur van de SIM en de BLM bestaan uit een mix van ambtenaren en politici. In de lokale comités en de PWL zaten van bij de aanvang kabinetmedewerkers. Geleidelijk aan zijn vanuit een begrijpelijke inhaalreactie de provinciale politici hierbij gekomen. Op zich vormt de vermenig van administratie en politiek geen probleem. Het is zelfs een wezenlijk kenmerk van dergelijke complexe beleidsproblemen. Wanneer de vermenging zich op het technisch-uitvoerende niveau manifesteert, ontstaan echter nodeloze blokkeringen.

1.4.3 De reconversiemanager

De functie en de soepele positie van de reconversiemanager heeft zijn nut bewezen. De functie is vooral belangrijk geweest in het mobiliseren van Europese middelen en voor de contacten met de Europese diensten. De functie is nuttig geweest voor het deblokken van middelen en voor het bevorderen van de effectiviteit van het proces. Het soepele instrument heeft geleid tot enkele vernieuwende initiatieven. Het is dienstig geweest om vastgeroeste verhoudingen in bepaalde beleidsvelden in vraag te stellen.

De inbedding van de reconversiemanager is van meet af aan gekoppeld aan de Vlaamse Regering. Dat is een strategisch belangrijke koppeling, die qua sterkte evenredig is met de dominerende positie van de Vlaamse Regering in deze bestuurlijke organisatie. Als inbedding voor een partnerschap is het echter te beperkt. De inbedding is bovendien geleidelijk versmald omwille van de toenomen partijpolitisering. De reconversiemanager wordt niet alleen met het Vlaamse niveau, maar ook met de CVP vereenzelvigd, los van de eigen perceptie, de persoonlijke invulling en de criteria die de reconversiemanager in zijn werking gebruikt. Deze perceptie bemoeilijkt het functioneren van de manager als coördinator en bemiddelaar tussen de actoren. Bij verscherpte partijpolitisering stellen we vast dat hij zelf deze perceptie meer in het eigen handelen betreft.

De reconversiemanager cumuleert zelf een aantal posities in de structuren. Al is dat historisch verklaarbaar en begrijpelijk, toch leidt het nu tot een vermenging van mandaten en posities in structuren die nauw van elkaar afhankelijk zijn en van de PWL middelen ontvangen. Deze vermenging van mandaten is zeker niet typisch voor de reconversiemanager: vele politici en vertegenwoordigers van partijen en belangengroepen cumuleren verschillende posities en functies in het proces. Maar voor de functie van 'relatiemanager' die op bemiddelen en onder-

handelen moet gericht zijn, is dit een hinderend element. Gekoppeld aan voorgaande vaststellingen leidt het tot een verminderde ruimte tot coördinatie.

Volgens sommigen is het bestaande overheidsapparaat door de strategie van de reconversiemanager onvoldoende gebruikt. Vernieuwing van structuren was echter onvermijdelijk om flexibel en vlug op problemen te reageren.

2. De invloed en positie van de Europese Commissie

2.1 Het interne partnerschap op Europees niveau

Met de EFRO-verordening 1787/84 uit 1984 lanceerde het EFRO de 'geïntegreerde benadering' van regionale ontwikkeling. De basisidee luidde dat regionale ontwikkeling het louter economische aspect diende te overstijgen. Tegelijkertijd moest het 'menselijk kapitaal' gevaloriseerd worden via een gepast opleidingsaanbod. Verder was het belangrijk om de maatregelen van het Landbouwfonds in de planning op te nemen. De evolutie naar Geïntegreerde Actieprogramma's ging gepaard met een meer programmatische aanpak.

De geïntegreerde aanpak stuitte binnen de Europese administratie op de autonome opstelling van de betrokken DG's. De verordening gold enkel voor het EFRO. Tussen de officiële intenties en de feitelijke administratieve heroriëntering van de aanpak was er binnen de EG een verschil, waarbij ook nog andere DG's dan Landbouw en het Sociaal Fonds een rol speelden.

Anderzijds is er op Europees niveau ook inhoudelijk een discussie geweest tussen een maximalistische en een minimalistische benadering van het nieuwe begrip 'geïntegreerde aanpak'. In de eerste visie werd aangenomen dat alle middelen voor Limburg in één GAP zouden komen. De minimalistische benadering stelde dat het GAP in essentie het stimuleren van ontwikkeling en bijkomende tewerkstelling op het oog had en dus slechts maatregelen van die aard diende op te nemen. Het is de laatste benadering die het gehaald heeft.

Ook na de hervorming van de structuurfondsen in 1988 stellen we vast dat ESF-middelen enerzijds via de specifiek regionale doelstellingen naar een regio vloeien, en anderzijds in het kader van nationale maatregelen voor specifieke doelgroepen ingezet worden over het gehele grondgebied, en dus ook in de minder ontwikkelde regio's. Naast doelstelling 2-programma's subsidieert het ESF ook doelstelling 3 en 4-projecten in Limburg voor langdurige en jonge werklozen. De programmering van deze middelen verloopt op de Vlaamse Administratie, in tegenstelling tot de ESF-middelen van doelstelling 2 die onder de programmering van de PWL vallen. Vanuit het perspectief van de regio impliceert dit bestaan van gescheiden subsidiëringscircuits een minder omvattende aanpak van 'geïntegreerd beleid'. Het ruime ESF-budget laat anderzijds enige speelruimte toe binnen doelstelling 2, wat het probleem verzacht.

Opvallend is dat DG XI een marginale positie inneemt bij de opstelling van de GAP's en de Communautaire bestekken. De Commissie genereert wel programma's, maar legt de verantwoordelijkheid voor ruimtelijke en ecologische gevolgen bij de overheden van de lidstaat. De toetsing van deze criteria was in het Limburgse geval niet meer dan een formaliteit.

De moeilijkheden om tot een 'geïntegreerde aanpak' te komen hebben de totstandkoming van het Limburgse GAP vertraagd. Voor de diensten van de Commissie was het begin van de hervorming een periode met een aantal onzekerheden. Limburg is wel één van de eerste regio's die een GAP heeft gekregen. Specifiek voor het Limburgse GAP is de aanwezigheid van EGKS als sectorieel instrument naast de structuurfondsen. Het was toen zeker geen evidentie dat EGKS administratief in een zelfde programma opgenomen werd.

Het samenspel van de diverse actoren binnen de Europese Commissie heeft voor de lidstaat vooral als voordeel dat de diverse fondsen hun meerjarenplanning samenbrengen in hetzelfde beleidskader. Het komt uiteindelijk aan de overheden in de lidstaat toe om van dit voordeel gebruik te maken, en aan een gelijkaardige planning te werken. Enkel op deze manier kan de administratieve integratie ook inhoudelijk in het beleid waargemaakt worden.

2.2 De lokale coördinatiecomités

In het kader van het partnerschap zijn er voor de verschillende instrumenten (EFRO, ESF, EGKS) lokale begeleidingscomités opgericht. Zij verenigen verschillende actoren en moeten de projecten binnen de aanvaarde programmalijnen goedkeuren. Ze werken onder de algemene controle van de PWL.

De Europese Commissie heeft met deze comités een vorm van 'bestuurlijke additionaliteit' in het proces gebracht. Rond programma's ontstaat een kader voor discussie tussen betrokken actoren. Daarnaast vervullen de comités een brugfunctie tussen de lokale situatie en de hogere overheden.

De EGKS-begeleidingscommissie verschilt duidelijk van het EFRO- en het ESF-comité. De begeleidingscommissie heeft een veel meer lokaal karakter en is ruimer samengesteld. Dat heeft te maken met de actiegerichte en meer afgebakende taak (begeleiding van ex-mijnwerkers). Het algemeen aanvoelen is dat deze commissie haar taak adequaat vervuld heeft. Binnen deze commissie is de idee gegroeid om een aparte Begeleidingsdienst op te richten (cf. supra).

Opvallend aan het EFRO en ESF-comité is dat er actoren rond de tafel zitten die zelf subsidies ontvangen. Dat vormt een factor die beleidsmatige discussies onderdrukt. De bundeling van diverse krachten functioneert nu vooral als een bestedingskader, en niet zozeer als een beleidskader. Discussies op beleidsmatig niveau hebben niet geleid tot het ontwikkelen van opportuniteitscriteria. De discussies konden zich dan ook enkel manifesteren naar aanleiding van concrete

dossiers, gesteund op ad hoc elementen. Wel zijn er in de loop van het proces enkele technische criteria aanvaard.

Wél spelen diverse criteria een rol bij het goedkeuren van projecten. Een belangrijk criterium is het subsidiabel zijn voor Europa. Anderzijds worden veel projecten als vanzelfsprekende voortzettingen van vroeger beleid beschouwd, b.v. op het vlak van infrastructuur. Daarnaast spelen overwegingen van evenwichten in de programma-onderdelen enerzijds en van territoriale aard anderzijds.

Beide comités leverden nuttig werk omdat ze functioneerden als een kader voor de verdeling van de budgetten en als Europese transit. Ze leverden een nuttige bijdrage als beheersinstrument voor de administratieve opbouw en afhandeling van de programma's, telkens met de belangrijke logistieke steun van de Vlaamse Administratie. Als sturend beleidskader functioneerden ze veel minder.

De hervorming van de fondsen was er op gericht om vanuit Europa met programmalijnen te werken, die dan verder voor de projecten door comités in de lidstaten dienden te worden opgevuld. De controle van de Commissie op de inhoudelijke opportuniteit van de initiatieven is afgenomen. Deze grotere beleidsruimte is in eigen land wel ingevuld, maar zonder merkbare verhoging van de kwaliteit van de opportuniteitsdiscussie.

Een belangrijk verschil in de werking van het EFRO- en van het ESF-comité is de externe communicatie met het veld. De GOM steunt als verantwoordelijke voor het EFRO-comité op een beleidstraditie. Dat is belangrijk in het licht van deze communicatie. Voor het ESF ontbreekt een gelijkaardige instelling.

2.3 Europese invloed op het beleidsproces

De vraag vanwege de Vlaamse Regering aan de Europese Commissie om het Toekomstcontract te ondertekenen, illustreert een ommezwaaai in de Vlaamse houding. Voordien bestond de gewoonte om de financiering van Vlaamse programma's met Europees geld terug te winnen. Een gedeelte van hun totale kost werd op die manier verhaald op de EG, zodat we kunnen stellen dat de EG volgend was op het nationale en Vlaamse beleid. Nu wenste men Europees geld te mobiliseren. Het mobiliserende bestaat er precies in dat men gaat inspelen op subsidiëeringskansen die de EG aanbiedt, waarvoor men vervolgens binnen de lidstaat middelen voor vrij moet maken. Voor een vlotte beleidsuitvoering impliceert dit wel een goede planning van de Vlaamse co-financieringsinbreng. Door deze ommezwaaai nemen de beïnvloedingsmarges van Europa op de besluitvorming binnen Vlaanderen toe.

We geven daarvan enkele voorbeelden. Het Rechar-programma maakt dat de sanering van de mijnterreinen een prioriteit is op de huidige beleidsagenda van de reconversie. De uitbreiding van de infrastructuur voor opleidingen is door de reconversie-manager op de agenda geplaatst en gerealiseerd door de stimulans van Europese steun. Een aantal studies die onder impuls van de EG zijn uitgevoerd,

hebben de beleidsdiscussie mee beïnvloed (b.v. : de prospectieve arbeidsmarkt-analyse).

In het proces is herhaaldelijk gebleken dat de Commissie beter in staat is tot meerjarenplanning dan de Vlaamse overheid. Dat probleem heeft voor het ESF tot ernstige problemen geleid. De Vlaamse Regering dient dus wel programma's in, maar verzuimt de noodzakelijke co-financiering voor de meerjarenprogramma's te plannen. Stilaan blijkt de Europese invloed op dit vlak heilzaam : het is één van de redenen waarom verschillende actoren meer aandacht krijgen voor deze planmatige benadering. Ook dat is een voorbeeld van Europese invloed en een kans om de coördinatie te verbeteren. Planning is immers een essentiële voorwaarde voor coördinatie.

De omvang aan Europese middelen echter heeft de druk tot coördinatie in eigen land veeleer verkleind dan vergroot (voor het opleidingsbeleid zie hoofdstuk 5). Een belangrijk selectie criterium voor de projecten is het subsidiabel zijn voor de Europese Commissie. Onder druk van de politieke omgeving om de voorziene financiering volledig uit te putten, wordt het minder nodig om een voorafgaande, pre-Europese selectie te maken. Het ontbreken van plankaders, het gebrek aan effectevaluatie van afgelopen programma's en soms het gebrek aan elementaire gegevens bevorderen dit 'Europese benuttingseffect'.

Diverse Euro-ambtenaren bevestigen dat de afwikkeling van de programma's in Limburg tamelijk vlot is verlopen in vergelijking met andere landen. Deze vaststelling staat los van de inhoudelijke kwaliteit van de programma's. Men wijst hiervoor op de belangrijke inbreng van de Administratie voor Economie en Werkgelegenheid voor wat betreft de administratieve en financiële afwikkeling, op de flexibele rol van de reconversiemanager als aanspreekpunt en op de vrijheid die de GOM heeft voor de uitwerking van het EFRO-luik. De programma's blijven in elk geval niet hangen in de bureaucratische molen van een centrale administratie.

3. Algemene evaluatie : 'integratie' en 'democratie'

In het vorige deel zochten we verklaringen voor de posities van en relaties tussen actoren. Op enkele plaatsen gingen we ook in op de effectiviteit van de bestuurlijke organisatie voor de voortgang van de reconversie. In dit hoofdstuk plaatsen we de focus op de twee andere vragen voor de evaluatie van de interacties tussen de besturen : de mate van coördinatie en integratie, en de democratische kwaliteit.

3.1 Integratie en coördinatie

a. Integratie en coördinatie in de reconversiestructuren

Door een aantal procedurele en institutionele veranderingen hebben vooral de Europese Commissie en de Vlaamse Regering getracht om de sturing van het beleidsproces te bevorderen. We denken hierbij aan de coördinatiecomités, de PWL en het IMO, de oprichting van de LIM, de SIM en de BLM en het aanduiden van de Permanente Medewerkers³.

'Partnerschap' veronderstelt afspraken en overeenkomsten over gedeelde inbreng en afspraken over na te streven doelstellingen. Tussen de GOM, het provinciaal bestuur, de SIM en de Vlaamse Regering zijn te weinig geobjectiveerde afspraken tot stand gekomen op basis van een publiek controleerbare discussie over taken en doelstellingen. Er is te weinig zorg geweest voor taakverdeling en voor de bijhorende spreiding van verantwoordelijkheden. Een dergelijke werkwijze zou wel veronderstellen dat er op geregelde tijdstippen een publiek controlebaar evaluatiemoment plaats grijpt van de voortgang en de effecten van het beleidsproces.

De afspraken over een gedeelde inbreng van middelen en over na te streven doelstellingen zijn er duidelijk wél gekomen tussen de Europese Commissie en de Vlaamse Regering, en tussen de Europese Commissie en de GOM in het kader van het GAP.

b. Integratie en coördinatie als totaalconcept

Indien integratie wordt opgevat als een vooraf opgemaakt en sturend algemeen beleidskader voor alle deelacties, dan is de balans voor Limburg negatief. Daarmee wordt de lat wel zeer hoog gelegd. Bij een aantal leidende individuen en in de combinatie van de verschillende programma's zijn er duidelijk wel grote lijnen te onderkennen die op de verschillende aspecten van de regionale ontwikkeling accenten leggen en dwarsverbindingen mogelijk maken. We verwijzen voor een inhoudelijke opvulling naar de rest van dit synthesesrapport.

c. Integratie door bundeling van deelprogramma's

Het resultaat van het oorspronkelijk initiatief van de GOM en van de onderhandelingen tussen de Vlaamse Regering en de Europese Commissie was *een evenwichtige programmatie tussen het economische en het sociale aspect*. Hiermee bedoelen we dat het totale budget over beide luiken verdeeld is geworden. Ook dat is een mogelijke invulling van het begrip 'integratie'. Zonder dat deze deelprogramma's

³ Tekenend voor de inbreng van de EG is bijvoorbeeld dat de functie van de reconversiemanager is opgenomen bij de Beschikking van de Commissie tot goedkeuring van het GAP.

noodzakelijk inhoudelijk gebundeld en aan elkaar gekoppeld zijn, kunnen de verzamelde effecten in dezelfde territoriale context elkaar beïnvloeden en tot vormen van 'synergie' leiden.

d. Integratie op projectniveau

Onze analyse situeerde zich op het niveau van de meso-relaties tussen actoren. Ondanks spanningen op dat niveau kan er op het micro-niveau een dynamiek ontstaan, waarbij diverse actoren hun inbreng hebben in concrete initiatieven. Als voorbeeld verwijzen we hierbij naar de NV Wetenschapspark, waarin onder meer de GOM, de LIM, het LUC, de provincie en enkele private partners participeren. Ook bedrijvencentra bieden een voorbeeld van lokale initiatieven waar diverse partners elkaar vinden. In de andere hoofdstukken worden hiervan nog meer voorbeelden gegeven. We verwijzen naar het KMO-beleid (GOM, LIM, wetenschappelijk onderzoek, CMO's, bedrijfsleven, EGKS). We verwijzen naar begeleidingsacties binnen de BLM.

Om de positie van de migranten in de samenleving te verbeteren lopen initiatieven op het vlak van onderwijs, huisvesting en arbeidsmarkt, alle met betrokkenheid van verschillende actoren. Pogingen om voor een aantal andere concrete beleidsproblemen tot een gelijkaardige gezamenlijke inspanning te komen zijn tot hiertoe mislukt. De sanering van de mijnterreinen biedt daar een voorbeeld van.

e. Het gebrek aan een integrerend ruimtelijk kader

De ruimtelijke pijler van de reconversie was afwezig. Dit is in de Vlaamse context geen typisch Limburgs gegeven. Dat het beleid zich afspeelt in een duidelijk afgebakende territoriale context zonder een bijhorend ruimtelijk referentiekader vormt een essentieel gebrek voor een 'integratief ontwikkelingsbeleid'. Een ruimtelijke visie kon gefunctioneerd hebben als een territoriaal integrerend kader voor de beleidskeuzes. De ruimtelijke afwegingen kregen nu stapsgewijze vorm, gebonden aan ad hoc besluitvorming rond concrete dossiers.

De ruimtelijke afwegingen konden enkel steunen op de door iedereen als verouderd beschouwde gewestplannen. Algemeen wordt echter onderkend dat deze bestemmingsplannen niet functioneren als een toekomstgericht planningskader. De Vlaamse Regering heeft haar bevoegdheid inzake ruimtelijke ordening, die ze al sinds 1980 bezit, tot op heden nog niet aangegrepen om dergelijke planningskaders goed te keuren. Dat leidt tot grote onzekerheid, b.v. op het vlak van de sanering van de mijnterreinen. Dit vormt één van de blokkerende factoren in de besluitvorming. Tegelijkertijd biedt het aan KS de ruimte om dit beleid zelf verregaand te beïnvloeden.

f. Actoren buiten spel

Enkele actoren staan opvallend buiten het besluitvormingscircuit van de PWL. Formeel is de PWL ook het overkoepelend orgaan voor het landbouwluk van het GAP. In de praktijk worden maatregelen voor commercialisatie en productie geregeld tussen DG VI en het nationale ministerie van Landbouw. DG VI vaart binnen de Gemeenschap zelf ook een eigen koers: het richt zich op sectoriële maatregelen binnen de landbouw.

De nationale regering tekende wel het Toekomstcontract maar verdwijnt nadien haast volledig uit beeld. Een aantal pogingen om federale actoren te betrekken, zijn mislukt. We denken aan de NMBS voor het spoorwegverkeer en aan de beloofde deconcentratie van nationale overheidsdiensten. De nationale overheid behoudt anderzijds wel cruciale bevoegdheden op economisch, monetair en fiscaal vlak die de inspanningen voor de reconversie kunnen ondersteunen of door-kruisen. De oprichting en de latere afschaffing van de reconversieennootschap-pen bieden van beide tendenzen voorbeelden.

Een markante vaststelling is dat het georganiseerde bedrijfsleven in de recon-versiestructuren zwak vertegenwoordigd is. Dat betekent niet dat individuele bedrijven niet betrokken zijn. We konden wel vaststellen dat een mogelijke rol negatief wordt beïnvloed door de tweespalt tussen de Kamer voor Handel en Nijverheid en het VKW in Limburg. Dat vermindert de mogelijke impact van het bedrijfsleven. Zonder op onderzoeksresultaten te kunnen terugvallen, formuleren we de hypothese dat de leidende werkgevers het beleidsproces wel ondersteunden en ruimte tot projectinitiatief hebben geboden, maar zich toch zelf liever op een afstand hielden. Een eventuele associatie met KS en 'de politiek' werkte wellicht hinderend voor publiek engagement. Zeer opvallend en in tegenstelling tot de evolutie in enkele andere Vlaamse streken is de complete afwezigheid van één of enkele leidende bedrijven die kunnen dienen als trekkers of zelfs als conflictbe-slechters.

g. De speciale situatie van KS

De reconversie werd voor een groot deel wel gefinancierd met KS-geld, maar het beleid ontwikkelde zich in twee circuits. De Vlaamse Regering heeft tussen beide geen enkele brugfunctie vervuld. Afgezien van enkele personele unies zijn er tus-sen de PWL- en het KS-circuit geen dwarsverbindingen.

Het behoorde in dit Europees evaluatie-onderzoek niet tot onze opdracht om KS als actor zelf te onderzoeken. Voor de realisatie van de doelstellingen van het Toekomstcontract werd echter voor een belangrijk deel gerekend op de diversifi-catie van KS. Daarnaast vertoont de KS-problematiek een aantal raakpunten met het PWL-beleid (b.v. ruimtelijke ordening). We kunnen dan ook niet nalaten om

over KS enkele percepties te noteren die een samenvatting bieden van de mening van een meerderheid van onze geïnterviewde sleutelfiguren.

Aan de managers van KS, in het verleden voor de afbouw en momenteel voor de opbouw heeft de politieke overheid steeds een ruime vrijheid gegeven, zij het wel nog gecontroleerd door een door de Vlaamse Regering aangestelde raad van bestuur en door regeringscommissarissen. KS had echter, zo wordt gesteld, zowel omwille van de interne bedrijfscultuur, de interne organisatie als de eenzijdige know-how de haar gegeven autonomie niet verdiend. De Vlaamse overheid heeft via GLMV(indus) geprobeerd om dit te veranderen. De greep van de GLMV op de interne besluitvorming en wijze van werken binnen KS is lange tijd echter niet sterk genoeg geweest. Zo werd het KS-management niet gedwongen om de interne voorwaarden te vervullen om haar nieuwe taken aan te kunnen.

KS heeft een autonomie gekregen waarvan nu de vraag rijst of ze die wel verdiende en of het een goede keuze is geweest om, vooreerst, het oude bedrijf te laten bestaan en het, ten tweede, dan nog nieuwe taken te geven. De controle-mechanismen die voorzien zijn, blijken niet goed te hebben gewerkt of werden niet gebruikt.

3.2 Democratische controle en legitimiteit

In dit laatste deel behandelen we vier aspecten van de democratische problematiek :

- de betrokkenheid van de rechtstreeks verkozen raden;
- de betrokkenheid van rechtstreeks verkozenen in het beleidsproces;
- de legitimiteit van het beleidsproces;
- het zogenaamde 'parallele' karakter van een aantal reconversiestructuren.

a. De rechtstreeks verkozen raden

De positie van de Vlaamse Raad en van de provincieraad als collectieve organen is marginaal. Programma's en beleidskeuzes in het kader van de Europese fondsen, de SIM of de GOM worden niet voorgelegd aan de rechtstreeks verkozen raden alvorens ze uit te voeren. Aan de besluitvorming noch aan de uitvoering is een collectief debat in verkozen organen gekoppeld. Er is enkel sprake van een zwakke controle bij de bespreking van de begrotingen en bij enkele vragen en interpellaties. De begrotingen geven echter geen zicht op de inhoudelijke keuzes. Vele budgetten zijn bovendien niet in de begroting terug te vinden.

Theoretisch was de provincieraad het meest geschikte orgaan om het publieke debat te voeren. We moeten echter vaststellen dat de provincieraad zichzelf nauwelijks heeft geprofileerd. Dat op zich zegt veel over de marginalisering van de provincieraad. Er is nooit werk gemaakt om hieraan te verhelpen.

De Vlaamse Regering heeft het Limburgse dossier sterk naar zich toe getrokken. Maar dat betekent helemaal niet dat de Vlaamse Raad daar in even sterke mate is bij betrokken, veel eerder integendeel. Hierdoor is het publieke debat over de Limburgse reconversie tussen twee stoelen gevallen.

b. Een zaak van uitvoerende machten

De Limburgse reconversie is materie voor met elkaar onderhandelende uitvoerende machten en belangengroepen. De dwarsverbanden tussen politici en belangengroepen en de partijpolitieke lijnen bieden de verklaring voor de marginalisering van de rechtstreeks verkozen raden. Deze raden hebben dit blijkbaar aanvaard en vonden dit legitiem.

De controle van de verkozen raden op de activiteiten van de uitvoerende macht wordt nog gecompliceerd omdat verschillende beslissingsbundels door de uitvoerende machten zelf aan aparte, zelfstandig optredende structuren werden toegewezen (SIM, LIM, KS, GOM).

Het gebrek aan openbaarheid verzwakt de controlemogelijkheden van de verkozenen en van de publieke opinie. De GOM heeft op dat vlak de meeste verplichtingen en controlemechanismen. Ook de BLM en de LIM stellen geregeld resultaten van hun werking voor. De SIM is echter het voorbeeld van een instelling die voor de buitenwacht een duister bestaan leidt. Dit vermindert de controleerbaarheid van het hele proces.

c. De legitimiteit van de programma's

De legitimiteit van de programma's kan groot zijn, zelfs al was de betrokkenheid van de verkozen organen klein. Er is sprake van legitimiteit wanneer de beleidskeuzes op grote maatschappelijke consensus kunnen rekenen en uitmonden in programma's waarvan de grote lijnen door een ruime meerderheid worden gedeeld. De legitimiteit steunt dan op de interactie tussen politici en groepen in Limburg die als breed draagvlak dienen voor de programma's. Het gebrek aan publiek debat maakt het echter moeilijk deze steun te toetsen. Toch leeft de indruk, zonder dat we dit kunnen bewijzen, dat de inhoud van de Europese programma's over het algemeen wel gedeeld wordt. De keuzes vloeien bijna automatisch voort uit een ruim onderschreven concept inzake sociaal-economische ontwikkeling. Door een meerderheid van politici en belangengroepen in Vlaanderen wordt, ondanks toenemende druk en retoriek, het ontbreken van een ruimtelijk kader hierbij ook nog altijd als legitiem beschouwd.

Het hele beleidsproces in Limburg heeft een belangrijke legitimatie gekregen door de expliciete steun van de vakbonden en nog meer in het bijzonder van het ACV. De vakbonden hebben het hele verloop en de programma's gestimuleerd en gelegitimeerd. Zij eisten en kregen in ruil een sterke betrokkenheid en vlugge resultaten.

d. Parallele structuren

Een veel gehoorde kritiek op de Limburgse reconversie is dat het proces in handen is gekomen van zogenaamde parallele structuren. Indien er daar al sprake van is, dan gaat het in elk geval om structuren die bewust vanuit een bepaalde argumentatie en een situatiegebonden context door politici zelf in het leven werden geroepen of werden gedoogd, en waarvan zij of hun vertegenwoordigers deel uitmaken.

Wie geïntegreerde ontwikkeling nastreeft, dient overlegmechanismen te voorzien. Hiervoor is professionele ondersteuning nodig. Dat betekent dat nieuwe organisatievormen en functies worden gemaakt die eigen besluitvorming produceren. In deze zin zijn structuren zoals PWL en de lokale comités evenzeer parallel, maar zijn ze ook onmisbaar. Veeleer dan een uitzondering lijken ons dergelijke structuren de regel te worden.

GOM, KS, LIM, SIM en BLM zijn vijf types van organisaties die allemaal een eigen 'parallel' leven leiden en op het beleidsproces een eigen invloed uitoefenen. De GOM steunt dan wel op een traditie en een decreet, maar is ten opzichte van de verkozen organen evenzeer een parallel orgaan waarin sociale partners meebeslissen over invloedrijke beleidsdossiers. Dat wordt echter wel als legitiem aanvaard. De GOM doet niets anders dan wat, in een andere bestuursopvatting, door het provinciebestuur zelf zou kunnen gebeuren.

Dat men eerst moet nagaan of de bestaande instituties de te vervullen functies niet kunnen opnemen, lijkt ons terecht. We kunnen er echter niet naast kijken dat veel van de bestaande instituties slechts retro-actief functioneren en niet aan hun eigenlijke taak toekomen. De jarenlange verwaarlozing van het management van het openbaar bestuur en de invloed van partijen en belangengroepen op het overheidsapparaat heeft in Vlaanderen diepe wonden geslagen. De gevolgen daarvan worden volop zichtbaar bij beleidsuitdagingen zoals de reconversie, die veel flexibiliteit, creativiteit en professionaliteit vragen. Vooraleer gevestigde administraties en besturen reageren, gaan jaren voorbij, maar ondertussen dringen de publieke opinie en de beleidsvoerders wel op resultaat aan. Vanuit een aandacht voor de effectiviteit van de bestuurlijke organisatie is het opzetten van de specifieke reconversiestructuur dan ook te verdedigen.

We kunnen de werking van BLM en van de SIM in het bijzonder ook vanuit een ander gezichtspunt bekijken: precies het functioneren van nieuwe actoren op 'oude' beleidsterreinen kan de beste stimulans zijn voor gevestigde instituties om hun functioneren kritisch te evalueren. De zogenaamde parallele structuren kunnen bekeken worden als overgangsconstructies naar nieuwe organisatietypes van administraties, die beter aangepast zijn aan nieuwe problemen waarbij vele actoren moeten worden betrokken.

Dat dit gepaard gaat met conflicten is dan een teken van wijzigingen in het openbaar bestuur. Het wordt pas een probleem wanneer ook de nieuwe organen

zichzelf willen bestendigen. Het wordt zeker een probleem wanneer er blijvende onduidelijkheid is over de toekomstige verhouding tussen nieuwe en oude instellingen. De oprichting van de nieuwe instellingen is verdedigbaar. Niet verdedigbaar is dat men geen visie op lange termijn ontwikkelt over de verhoudingen tussen deze nieuwe instellingen en de bestaande. Dit gebrek aan visie kan bij de gevestigde instellingen twee totaal verschillende reacties teweegbrengen : ofwel stelt men zich competitief op ten opzichte van de 'concurrent', ofwel vermindert de nood aan innovatie binnen de bestaande organisatie omdat de behoefte door anderen gedekt wordt. Maar in elk geval leidt het gebrek aan duidelijke afspraken tot een te hoge kostprijs voor de beleidsuitvoering.

HOOFDSTUK 7

Conclusies en aanbevelingen

De sluiting van KS betekent een eindpunt in de Belgische en Limburgse economische geschiedenis. De laatste mijnactiviteit in ons land is hiermee beëindigd. De sluiting betekent echter geen eindpunt in de Limburgse economische ontwikkeling. Wanneer we de crisis van 1973 als beginpunt nemen merken we dat de tewerkstelling in Limburg zowel in de industriële als in de tertiaire sector sneller is gegroeid dan in de rest van Vlaanderen. Deze evolutie heeft zich ook na 1986 doorgezet, en heeft bijgedragen tot de opslorping van de ex-mijnwerkers op de arbeidsmarkt.

In de periode 1987-1991 heeft de overheid minstens 52 mld. subsidies besteed in het kader van het regionaal beleid in Limburg. 'Minstens' 52 mld., omdat dit onderzoek een aantal acties buiten beschouwing gelaten heeft. Verder zijn enkele bestedingen nog onderschat.

25,2 mld. is gebruikt voor arbeidsaanbodgerichte maatregelen. Dit zijn maatregelen van sociale aard. De directe steun, met name de inkomensondersteuning van de ex-mijnwerkers, kostte in de periode 1987-1991 ongeveer 20 mld. Bijna 5 mld. ging naar beroepsopleiding en begeleiding. Aan arbeidsvraaggerichte acties, de economische reconversie, werd 26,8 mld. besteed. Het grootste aandeel, bijna 20 mld., ging naar de directe investeringssteun voor bedrijven. De inbreng van de EG voor de sociale en economische reconversie bedraagt respectievelijk 3,3 en 3,5 mld. We merken dus een gelijkmatige verdeling van het budget over de beide types van maatregelen.

Een substantieel pakket van de middelen is besteed in het directe kader van de sluiting van KS. Andere rechtstreekse gevolgen van de sluiting, zoals de sanering van de mijnterreinen, zullen in de toekomst nog vele miljarden van de overheid opeisen.

In dit laatste hoofdstuk vatten we de voornaamste conclusies uit dit rapport samen. We doen dit voor elk van de behandelde thema's afzonderlijk (economie en arbeidsmarkt, opleidingen, bestuurlijke organisatie), waarbij we telkens de sterktes en de zwaktes aanduiden. Na deze conclusies pogen we om enkele aanduidingen te geven over de effectiviteit van het gevoerde beleid. Op basis van deze vaststellingen formuleren we beleidsaanbevelingen voor de komende periode.

We wensen hier nogmaals te herhalen dat sommige beleidsterreinen geen voorwerp van deze evaluatie vormden, alhoewel het belangrijke aspecten van het gevoerde beleid betreffen. We denken onder meer aan onderwijs en huisvesting. Verder maakte de impact op het milieu van het gevoerde beleid geen deel uit van de onderzoeksopdracht.

1. Economische evolutie

1.1 Economische sterktes

De evolutie in de economische indicatoren wijzen op een Limburgs 'mirakel'. Het betreft duidelijk een fenomeen dat reeds voor de door ons beschouwde periode begon. Dit zijn de vastgestelde sterktes voor de periode tot 1991:

- Gedurende de hele periode 1980-1988 realiseerde Limburg een gemiddelde groei van 4%, ongeveer het dubbele van het Vlaamse en het nationale groeipercentage. De grootste jaarlijkse groei werd opgetekend in de jaren 1982-1983 en 1986-1987.
- In het inkomen per capita merken we een inhaalbeweging ten opzichte van het Vlaams, Belgisch en Europees gemiddelde. Ten opzichte van het EG-gemiddelde (= 100) evolueerde Limburg van 93,1 (1986-1988) naar 103 (1988-1990). Tegelijkertijd reduceerde Limburg hiermee de achterstand tegenover Vlaanderen met 6,1 procentpunten, zodat het nu op ongeveer hetzelfde niveau ligt.
- Het aantal KMO-werkgevers nam van 1984 tot 1991 toe met 37% tegenover 23,5% in de rest van Vlaanderen, wat vooral te danken is aan de jaren 1987 en 1988. Vooral in de dimensieklasse 50-100 werknemers is het verschil opvallend. Het aantal KMO-werknemers steeg eveneens sneller.
- De O&O-investeringen in KMO's stegen sterker dan in Vlaanderen.
- In de periode 1983-1990 groeide de jaarlijkse omzet sterker dan in Vlaanderen en in België. De grootste percentages zien we in de periode 1987-1989. De grootste groeisectoren (1980-1988) zijn de chemische nijverheid, metaalverwerking en financiële diensten. Mindere prestaties merken we in de bouw, handel en transport en communicatie. Deze vaststellingen zijn in hoge mate toe te schrijven aan de prestaties van een aantal grote, meestal buitenlandse ondernemingen.
- De export als percentage van de omzet van Limburgse bedrijven bedroeg in 1990 75% tegenover 60% in Vlaanderen en in België. De groei in de export volgens BTW-aangiften was tot 1990 groter dan de Vlaamse exportgroei. Vanaf 1990 stagneert deze groei net zoals in Vlaanderen. De Limburgse prestatie inzake export vindt grotendeels haar verklaring bij een gering aantal grote, buitenlandse bedrijven.

- Het gemiddeld groeipercentage van de investeringen lag in de periode 1983-1990 hoger dan in Vlaanderen en in België. Het verloop van deze percentages was wel wisselvalliger.
- Het winstuitkerend gedrag van de Limburgse ondernemingen is niet overreden te noemen. Dit wijst erop dat veel terug geïnvesteerd werd.

1.2 Economische zwaktes

- De O&O-investeringen in grote ondernemingen lagen onder het Vlaams gemiddelde.
 - Het aantal werknemers in grote ondernemingen is in de periode 1984-1991 minder snel gestegen dan in de rest van Vlaanderen.
 - Sinds 1990 is de hogere groei van de export verdwenen. Vermits het percentage van de export in de omzet in Limburg groter is dan in Vlaanderen treft deze stagnatie de Limburgse economie dan ook sterker.
 - Uit de clusteranalyse van de exportgerichte sectoren blijkt een sterke afhankelijkheid van de transportmiddelenindustrie. Dit maakt Limburg gevoelig voor de evolutie van één bepaalde activiteit. Het beslissingscentrum voor een voornaam deel van de Limburgse tewerkstelling in deze cluster ligt in het buitenland. Dit maakt de tewerkstelling extra kwetsbaar. Verder toonde de clusteranalyse dat machinebouw en inputvoorziening haast afwezig zijn in de Limburgse economie.
 - De tewerkstelling in de Limburgse industrie is het meest van alle Vlaamse provincies geconcentreerd binnen een beperkt aantal takken. Voor 1990 vinden we de concentratie vooral in de transportmiddelen, metaal, bouw en electrotechniek.
 - De gerealiseerde omzet en groei in de jaren '80 zijn voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de prestaties van een relatief gering aantal grote, buitenlandse ondernemingen. Dit maakt de Limburgse industriële structuur kwetsbaar.
- Verder kunnen enkele positieve en negatieve aspecten voor de Limburgse economie als gevolg van het gevoerde beleid aangeduid worden. Positief zijn de volgende aspecten :
- Door de sluiting van de mijnen is een belangrijke hypotheek op de economie van de provincie gelicht. De sluiting is op een sociaal aanvaardbare manier verlopen. Het jobverlies van mannelijke, voltijdse tewerkstelling is opgevangen door de creatie van nieuwe jobs.
 - De inkomenssteun is voor jaren gegarandeerd. Deze steun heeft bijgedragen tot het op peil houden van het besteedbaar inkomen én tot het in de regio geproduceerde inkomen. Een groot deel van dit inkomen wordt in de lokale handel uitgegeven.
 - De economische basisinfrastructuur is verder uitgebreid.
 - Het technologisch potentieel is verhoogd.

- Het aanbod in de toeristische sector is verder uitgebreid.
- De expansie van KMO's is niet enkel een zaak van handel en horeca, maar situeerde zich in een gans net van activiteiten. Hiermee is een belangrijke basis gelegd voor een versterking van het economisch weefsel.

Een aantal van de beleidsacties (basisinfrastructuur, technologisch potentieel) kunnen pas op langere termijn hun volle effect bewijzen.

Negatief zijn :

- Het uitblijven van de sanering van de mijnterreinen leidt tot een onderbenutting van een aanwezig potentieel.
- Het inzet van de reconversiemiddelen heeft nog niet tot een sterk sectoraal weefsel geleid.
- Het gebruik van de directe investeringssteun in de diverse vormen kent een daling vanaf 1991. Deze instrumenten lijken vooral conjunctuurbevestigend te werken.

2. Evolutie op de arbeidsmarkt

2.1 Sterktes van de arbeidsmarkt

De voornaamste sterktes van de arbeidsmarkt in de voorbije periode kunnen we als volgt samenvatten :

- De toename van de tewerkstelling in bruto termen (abstractie gemaakt van het verlies aan tewerkstelling in de mijnen) voor de periode 1986-1990 bedraagt 37 000 eenheden. Uit de shift-share analyse bleek dit in ongeveer gelijke mate te verklaren door een regio-specifieke jobcreatie en door het inspelen op de nationale evolutie.
- De toename in de zelfstandige tewerkstelling was groter in Limburg dan in Vlaanderen. Dit duidt aan dat de ondernemingsgeest in Limburg toeneemt.
- In de periode 1986-1991 steeg de Limburgse tewerkstelling sneller dan de Vlaamse tewerkstelling in de landbouw, de bouw, de industrie en de private diensten. Als gevolg van deze trend ligt het aandeel van de industriële tewerkstelling in Limburg hoger dan in Vlaanderen.
- Het werkloosheidsoverschot is in de periode 1987-1991 gedaald van ongeveer 16 000 tot ongeveer 11 000. De werkloosheid volgens de definitie van de EG en volgens de enge definitie (zie hoofdstuk 4) is in Limburg sneller gedaald dan in de rest van Vlaanderen (1987-1991).
- Van de mijnwerkers die zich op de arbeidsmarkt aangeboden hebben zijn nog ongeveer 13% uitkeringsgerechtigd volledig werkloos.
- De jonge leeftijdsstructuur van de bevolking is een belangrijke troef van de Limburgse arbeidsmarkt.

2.2 Zwaktes van de arbeidsmarkt

De voornaamste zwaktes van de arbeidsmarkt betreffen :

- Limburg kent een lagere activiteitsgraad, die gedeeltelijk door het tekortschieten van de arbeidsvraag bepaald wordt, en gedeeltelijk te wijten is aan socio-culturele en institutionele factoren.
- De netto jobcreatie blijkt voor ongeveer 15 700 eenheden te bestaan uit deeltijds werk en uit interimts. Dit is vooral een aangelegenheid van de vrouwen. Dat we dit als een zwakte aanduiden moet wat genuanceerd worden door te verwijzen naar de uitermate slechte uitgangssituatie. De werkloosheidsgraad bij de vrouwen bedroeg eind 1986 bijna 40%.
- Het aandeel van de tewerkstelling in de tertiaire sector ligt lager in vergelijking met Vlaanderen.
- In de verruimde definitie van de werkloosheid blijkt Limburg in 1987-1991 slechter geëvalueerd in vergelijking met de rest van Vlaanderen.
- De vooruitzichten van het Planbureau verwachten ongeveer 3 000 bijkomende jobs. Het arbeidsaanbod neemt echter veel sneller toe, zodat de druk op de arbeidsmarkt in de toekomst zal verhogen.
- Sinds 1991 is het werkloosheidssurplus opnieuw gaan stijgen. Opgesplitst naar geslacht merken we een dalend werkloosheidssurplus bij de mannen, en een stijgend bij de vrouwen. Dit illustreert het zwakke effect van het reconversiebeleid voor deze laatste doelgroep, en houdt verband met de weinig duurzame tewerkstelling in de tertiaire sector.

3. Beroepsopleiding en begeleiding

Uit de inzet van de middelen bleek dat het beleid in totaal 4,9 mld. besteed heeft aan opleidings- en begeleidingsmaatregelen in de periode 1987-1991. De realisatie van deze middelen is vooral op het einde van de periode gesitueerd. Nog niet alle resultaten kunnen nu ingeschat worden. Zo is de uitbreiding van de infrastructuur momenteel nog een beleidspunt.

3.1 Sterktes in het opleidingsbeleid

De sterke punten met betrekking tot het opleidingsaanbod in de periode 1987-1991 komen tot uiting in een aantal indicatoren :

- De participatiegraad aan het opleidingsaanbod (de verhouding van het aantal cursisten tot de totale werkende en werkzoekende beroepsbevolking) is in Limburg gestegen van 8,3% (in 1986) naar 11,6% (in 1991), een stijging met 3,3 procentpunten. In de rest van Vlaanderen is de stijging beperkt tot 1,5 procentpunten. De grotere stijging van de participatiegraad in Limburg is grotendeels toe te schrijven aan het nieuwe aanbod van derden gesubsidieerd met doelstelling 2-middelen. In 1991 bereiken zij samen bijna 1% van de

beroepsbevolking. Daarnaast is de stijging een gevolg van de evolutie in het OSP en de CMO's, zonder dat het ESF daarbij een grote rol heeft gespeeld.

- De drie grote instituties voor beroepsopleiding (VDAB, OSP en CMO) zien hun aanbod fors toenemen : + 43,9% bij de VDAB, + 23,0% bij het OSP, + 54,6% bij de CMO's. Het aantal opleidingsuren bij de VDAB neemt dubbel zo sterk toe als in de rest van Vlaanderen. Daarnaast is er een uitgebreid, heterogeen aanbod van derden, gesubsidieerd op basis van doelstelling 2, met als grootste initiatief de Begeleidingsdienst Limburgs Mijngebied (BLM).
- De vier Limburgse CMO's hebben met EFRO-steun hun infrastructuur kunnen uitbreiden of vernieuwen. Zij hebben vlot op de EFRO-kansen ingespeeld mede dank zij de plaatselijke beleidsruimte waarover zij beschikken.
- Het opleidingsaanbod is mee ontwikkeld volgens de grote evoluties in de werkgelegenheid : de tertiaire sector (vooral KMO's) en de secundaire subsectoren bouw, metaal en horeca.
- Een aantal nieuwe, vooral op de vraagzijde gerichte derden zorgt voor een belangrijke aanvulling en vernieuwing van het aanbod in specifieke doelsectoren : toegepast wetenschappelijk onderzoek, automatisatie, KMO-management, milieu, toerisme, nieuwe media, e.a. Deze initiatieven behalen relatief hoge tewerkstellingsresultaten, mede door de strenge selectiecriteria ten aanzien van kandidaat-cursisten (met als keerzijde dat de doelgroep wordt afgeroomd).
- De VDAB Limburg vervult een belangrijke rol voor werkzoekenden (75% van de opleidingen in de eigen centra). De participatiegraad bij werkzoekenden is gestegen van 8,0% naar 16,3% (eigen centra en IBO's). Het VDAB-beleid is tot 1990 gedomineerd door de herscholingsoperatie voor mijnwerkers (47,6% van de mijnwerkers die op de arbeidsmarkt zijn gekomen), die globaal tot goede resultaten heeft geleid mede dank zij de EGKS-steun en de EGKS-begeleidingscommissie.
- De sterke kant van de aanbodgerichte derden ligt bij het feit dat zij de moeilijke doelgroepen weten te bereiken en te activeren (o.m. dank zij hun lokale inbedding), en in de integratie van algemene vorming en attitudevorming in het aanbod voor deze groepen.

3.2 Zwaktes in het opleidingsbeleid

De evaluatie van het beleid in de periode 1987-1991 brengt daarnaast een aantal zwakke punten aan het licht :

- Het op korte termijn beschikbaar komen van extra middelen heeft onbedoelde effecten : de substitutie van Vlaamse overheidsmiddelen door Europese middelen (VDAB), de verschuiving van projecten van de ene doelstelling van het ESF naar de andere (van doelstelling 4 naar doelstelling 2 voor het OSP, van doelstelling 3 naar doelstelling 2 voor doelgroepgerichte derden); waarschijnlijk heeft het ruim ter beschikking stellen van SIM-middelen in de periode 1990-1991

eveneens geleid tot onbedoelde verschuivingen in de financiering van project-promotoren (bijvoorbeeld van Weer-Werk naar de SIM).

- Bij de grote voorzieningen zijn er weinig voorbeelden van een flexibel ingericht aanbod: een aanbod dat beantwoordt aan een specifieke nood, dat snel kan worden opgericht en indien nodig ook snel opnieuw kan verdwijnen, waarvoor op een soepele wijze personeels- en andere schikkingen kunnen worden getroffen. Een aantal op de vraagzijde georiënteerde vzw's hebben die leemte opgevuld los van de VDAB. De VDAB heeft vooralsnog geen soepele reglementering voor de samenwerking met externe organisaties; de VDAB in de subregio heeft te weinig handelingsruimte om op basis van onderhandelingen contracten met wederzijdse verbintenissen af te sluiten.
- Onderwijsinstellingen zijn maar beperkt actief op het terrein van beroepsopleiding. Dat hangt samen met de overreglementering van het OSP (dat aan een nieuwe reglementering toe is) en het zwakke management bij de (versnipperde) OSP-instellingen, een aanzienlijke hinderpaal om op additionele middelen te kunnen inspelen.
- Het aantal initiatieven dat een aanbod formuleert vanuit de behoeften aan de vraagzijde is beperkt in het geheel van externe projecten van derden.
- In de VDAB-beroepsopleiding blijven de zwakke groepen op de arbeidsmarkt (laaggeschoolden, langdurig werkloze vrouwen) ondervertegenwoordigd. Er is evenwel een positieve trend ten gevolge van het algemene VDAB-beleid.
- De doorstromingsresultaten van projecten gericht op de aanbodzijde zijn laag (minder dan 40%). Het netto-effect (de doorstromingsresultaten vergeleken met die van een controlegroep) van schakelopleidingen is beperkt (10 procentpunten meer tewerkstelling dan bij de controlegroep) en bovendien niet duurzaam (na een jaar bijna teruggevallen tot nul). De redenen voor de geringe effecten liggen minstens op vier vlakken: bij kenmerken van de doelgroep, bij de eenzijdige en geïsoleerde benadering van opleiding als strategie, bij de aparte positie van schakelopleidingen binnen de VDAB, en bij het zwakke management en gebrek aan know-how van een aantal vzw's.
- Voor de BLM is een lage doorstroming vastgesteld van cursisten die geen stage volgen, ondanks de beoogde geïntegreerde benadering en het zoeken naar methodische verbeteringen. Meest in het oog springend is de relatief grote uitval in vergelijking met andere organisaties (meer dan 40%). Vooraleer daaruit conclusies te trekken, is meer onderzoek nodig naar de oorzaken van de uitval en voortijdige uitstap en naar de evolutie na 1991.

4. Bestuurlijke organisatie

De Limburgse reconversie is een unieke operatie, zowel door de omvang en het ingrijpende karakter ervan als door de bestuurlijke organisatie die daartoe diende

gerealiseerd te worden. Het experimentele en nieuwe karakter leidt in de bestuurlijke organisatie onvermijdelijk tot sterkere en zwakkere punten. Schematisch kunnen we de sterke en zwakke punten als volgt samenvatten :

4.1 Sterktes van de bestuurlijke organisatie

- Er is een bestuurlijk kader ontwikkeld voor overleg en besluitvorming tussen diverse bestuursniveaus. Dit kreeg vorm in het Toekomstcontract, de PWL, de lokale coördinatiecomités, de SIM en meer programmatische en projectgebonden overlegvormen. Dit globale kader biedt potentieel een nuttig instrument. Het heeft in het algemeen goed gefunctioneerd, vooral als overlegkader en als bestedingskader, maar ook als instrument om allerlei actoren programma- en doelgericht samen te brengen.
- De figuur en de functie van de reconversiemanager heeft voor continuïteit in het proces gezorgd, voor inhoudelijke vernieuwing en dynamiek, voor een meer geobjectiveerde benadering van beleidsproblemen, voor flexibiliteit en soepelheid in administratieve processen, voor impulsen om de voortgang van het proces te bevorderen en voor belangrijke effecten ten aanzien van de participatie van de Europese Gemeenschap.
- Ook bij de Vlaamse Regering en bij de Europese Commissie merken we een continuïteit bij de verantwoordelijken voor het toekomstcontract en het GAP. Dit is van belang geweest voor de beleidsontwikkeling en uitvoering.
- De Administratie voor Economie en Werkgelegenheid en de GOM vormen eveneens elementen van continuïteit in de bestuurlijke organisatie. Onder meer door een tijdelijke detachering van ambtenaren van de Administratie naar de Commissie is de kennis ten aanzien van het Europese niveau daar in sterke mate aanwezig.
- Er zijn enkele nieuwe instrumenten tot stand gekomen die de effectiviteit van het beleidsproces ten goede zijn gekomen en die tot bevraging en tot mobilisering hebben geleid van de werking van bestaande overheidsinstellingen. Als voorbeeld verwijzen we hierbij naar de VDAB.
- De BLM heeft een belangrijke rol vervuld voor een doelgroep die de VDAB niet of moeilijk bereikt (met name migranten en jongeren uit het mijngebied).
- Binnen de beleidsuitvoering is de zwakte van het bestaande overheidsapparaat op het prospectieve vlak aangetoond. Naar het einde toe is dit een stimulans gaan vormen voor een betere planning.
- De gecreëerde dynamiek heeft de zwaktes op het vlak van de sturing op het subregionale niveau blootgelegd, vooral op de velden van opleiding, arbeidsmarkt, onderwijs en welzijn, maar heeft ook de discussie en het initiatief gestimuleerd om hieraan te verhelpen
- Ondanks klassieke conflicten is de globale afwerking van de Europese programma's relatief vlot verlopen. Op het EFRO-vlak is de positie en zelfstandig-

heid van de GOM een winstpunt voor het effect van het proces en voor de externe communicatie met mogelijke promotoren

- Het geïnvesteerde bedrag en de betrokkenheid van de belangengroepen en besturen heeft voor een relatief rustig sociaal klimaat gezorgd waarin de bestuurlijke organisatie kon evolueren.

4.2 Zwaktes van de bestuurlijke organisatie

- De door het ESF gesteunde initiatieven zijn in vergelijking met het EFRO minder vlot tot stand gekomen, vooral door de positie, cultuur en houding bij de VDAB en het ontbreken van een identieke organisatie als de GOM ten aanzien van het ESF-luik.
- Het organisatiemodel van de VDAB heeft gefaald voor de reconversie. Illustratief is dat de VDAB, die worstelde met capaciteitsproblemen, nauwelijks gebruik gemaakt heeft van EFRO-middelen, in tegenstelling tot de CMO's. De VDAB heeft zich te weinig kunnen profileren in de veranderende omgeving van Limburg. Een verklaring ligt bij de huidige, centralistische structuur en de daarmee samenhangende over-regulering.
- In het opleidingsbeleid merken we te weinig planning en coördinatie. Enerzijds zijn er de niet-reguliere kanalen (ESF, SIM, Weer-Werk die alle additioneel bedoeld zijn), anderzijds de reguliere kanalen (VDAB, CMO's, OSP). Er is geen gebundelde inzet van de diverse niet-reguliere, additioneel bedoelde middelen. Het ESF zou in theorie bindend kunnen werken door haar co-financiering. Verschillende financieringsbronnen, zoals de sectoriële fondsen, het kansarmoedefonds en het nationaal tewerkstellingsfonds, zijn tot hertoe niet gebundeld aangewend. Daarnaast is er het probleem van coördinatie tussen het aanbod van VDAB, OSP en CMO's dat met gewone middelen tot stand komt. Dit probleem rijst ook in de rest van Vlaanderen.
- De oplevende discussie over de subregionale sturing van het beleid is hierboven als een sterkte aangeduid. De keerzijde is vanzelfsprekend de huidige zwakte op dit vlak. In dit onderzoek hebben we dit het duidelijkst aangetoond voor het opleidingsbeleid. In de verschillende subsidiecircuits overheerst de pragmatische aanpak, waarbij het beleid dossier per dossier werkt. De functie van de diverse comités ligt te zeer op het projectniveau. Het STC heeft in de voorbije jaren geen aanstalten gemaakt om deze leemte op te vullen. Het is daar structureel trouwens niet goed voor geplaatst. Bij de SIM is er wel een voorstel om deze functie in een samenwerkingsverband met de VDAB op te nemen. Het is evenwel onduidelijk of men hiermee ook de problematiek van VDAB, CMO's en OSP kan oplossen.
- Een actueel en gelegitimeerd ruimtelijk kader heeft gedurende de hele periode ontbroken.
- Er is een gebrek aan geobjectiveerde planningskaders en aan effectevaluatie ter toetsing en selectie van projecten.

- We merken een verscherpte partijpolitisering die de bestuursrelaties doorkruisen. Dit bemoeilijkt het functioneren van de reconversiemanager en van de PWL in het algemeen. Het leidt ook tot het onderbenuften van de mogelijke inbreng en betrokkenheid van een aantal overheden. Het bemoeilijkt de realisatie van geobjectiveerde en naar resultaat vastgelegde taakafspraken tussen de Vlaamse Regering als centrale spilfiguur en andere organisaties zoals de provincie, de GOM en de VDAB.
- In de PWL is er weinig aandacht voor de communicatie tussen de actoren buiten de druk van op te lossen problemen.
- Er bestaan twee geïsoleerde circuits, enerzijds rond de PWL en anderzijds rond KS en de LIM. Dit leidt tot een gebrekkige integratie van beslissingen.
- Er is te weinig zicht op de werking van KS. Die werking resulteert nochtans in een belangrijke vertraging van het beleidsproces (met name rond de sanering van de mijnterreinen).
- Het publiek debat in en de controle vanuit de verkozen organen is op alle bestuursniveaus haast onbestaande. Doelstellingen, programma's en effecten worden niet ter discussie voorgelegd. Er is te veel ruimte voor regelingen onder technocraten.

5. Enkele bedenkingen over de effectiviteit

In de inleiding wezen we op de methodologische moeilijkheden om regionaal beleid op zijn effectiviteit te evalueren. Men kan immers onmogelijk tot een correcte inschatting komen van wat er zou gebeurd zijn zonder regionaal beleid.

De effectiviteitsvraag is nochtans cruciaal in functie van beleidsaanbevelingen. We pogen dan ook om een benaderend antwoord te geven, dat met de nodige omzichtigheid dient gelezen te worden.

5.1 Jobcreatie

De voornaamste aanduiding over de effectiviteit van het gevoerde beleid komt uit de shift-share analyse, zowel van de tewerkstelling als van de werkloosheid. Inzake tewerkstelling bleek de bruto jobcreatie van 37 000 (1986-1990) voor een belangrijk deel te verklaren vanuit een regio-specifiek element, en vanuit het feit dat Limburg heeft kunnen aanknopen bij de nationale evolutie die vooral bepaald wordt door een oplevende conjunctuur.

Zowel in 1982-1986 als in 1986-1990 kent Limburg een belangrijke tewerkstellingsgroei dank zij de regio-specifieke component. Dit illustreert dat Limburg in staat is geweest om los van de conjunctuur economische groei te creëren. De regio-specifieke jobcreatie in 1986-1990 ligt 3 500 eenheden hoger dan in 1982-1986. Dit verschil kan toegeschreven worden aan de intensivering van het regionaal

beleid sinds 1987, die de autonome groei nog versterkt heeft ¹. Ook andere, niet behandelde factoren kunnen deze groei verklaren.

Daarnaast wezen we op het feit dat Limburg kon aanknopen bij de groei in de nationale tewerkstelling met 19 152 eenheden (zie de shift-share in tabel 3.2).

De bruto creatie van 37 000 jobs kan dus niet alleen aan de intensivering van het regionaal beleid toegeschreven worden, maar houdt eveneens verband met de verbeterde conjunctuur en met de autonome groei die al vroeger ingezet was.

De evolutie resulteerde in een tewerkstelling bij de mannen die stabiel bleef wat de voltijdse betrekkingen betreft. Wel is er een groei van deeltijdsen en interims. Deze groei is even groot in 1983-1986 als in 1986-1990. Een stuk van de effectiviteit zit hier : ondanks het verlies van ongeveer 16 000 arbeidsplaatsen in de mijnen in die periode kon de mannelijke voltijdse tewerkstelling zich handhaven.

Bij de vrouwen is de jobcreatie vooral een gevolg van de explosieve toename van deeltijdarbeid. De toename van deeltijdse arbeid is mee het gevolg van een nationale maatregel, die het deeltijds werken aantrekkelijker gemaakt heeft voor zowel de werkgever als de werknemer. De uitbreiding in handel en horeca profiteerde het sterkst van deze maatregel.

Het regionaal beleid is in elk geval effectiever geweest om de mannelijke werkloosheid terug te dringen in vergelijking met de vrouwelijke werkloosheid. Bij de vrouwen is de evolutie in de grootste mate aan nationale maatregelen toe te schrijven.

5.2 Het werkloosheidsoverschot

De doelstelling van het toekomstcontract vermeldt het terugdringen van de Limburgse werkloosheidsgraad tot op het Vlaams gemiddelde. Deze doelstelling is voor de evaluatie een voorgegeven feit, door het beleid zelf aangereikt. We gaan er dan ook van uit dat de beleidsvoerders de ontwikkelde acties zien in hun mogelijke bijdrage tot dit finale doel.

Het zogenaamde werkloosheidsoverschot, gemeten aan de hand van het aantal UVW's, is gunstig geëvolueerd in de periode 1987-1991. Tijdens die periode is ongeveer één derde van het overschot weggewerkt. Men dient hierbij opnieuw rekening te houden met de afvloeiing van de mijnwerkers in deze periode ². Sinds 1991 is het Limburgs inhaalmaneuver echter stilgevallen. Bij de mannen is het werkloosheidsoverschot blijven dalen, echter niet in voldoende omvang om het terug stijgende werkloosheidsoverschot bij de vrouwen te compenseren.

¹ We dienen er nogmaals op te wijzen dat de regio-specifieke component een restfactor is, die onder meer het regionaal beleid als verklarend element bevat. Ook andere 'restfactoren' (ligging, productiecultuur, ...) zitten in de regio-specifieke component.

² Nu de mijnactiviteit stil ligt, wordt het trouwens moeilijker voor de Limburgse arbeidsmarkt om de werklozen op te sloppen. Mijnwerkers kenden een loopbaan van 20 jaar, zodat zij na een relatief korte periode de arbeidsmarkt verlieten. Deze tewerkstelling is vervangen door loopbanen van normale duur.

Dit onderlijnt de eerdere vaststelling dat vooral de mannen van het ontwikkelingsbeleid geprofiteerd hebben. Na een massale inspanning van vijf jaar om het sociaal-economisch weefsel te versterken zien de vrouwen hun werkloosheidsoverschot immers toenemen³.

Ook neemt zoals gezegd het globale werkloosheidsoverschot toe. Deze vaststelling doet ernstige twijfels rijzen over de bijdrage van het regionaal beleid tot het terugdringen van het werkloosheidssurplus. De effectiviteit voor het bereiken van het *finale doel* leek tot eind 1991 gerealiseerd. De evolutie na dit keerpunt toont echter aan dat het effect weinig duurzaam is, tenzij men zou argumenteren dat de achterstand zonder regionaal beleid sneller zou toegenomen zijn.

In elk geval toont dit volgens ons aan dat voor een effectief beleid in functie van het terugdringen van de Limburgse werkloosheidsgraad tot op het Vlaams gemiddelde een ander beleidsinstrumentarium dient aangesproken te worden dat hetgeen men tot hertoe aangewend heeft. Een integratie in het nationaal beleid van regionale doelstellingen is één mogelijkheid. Het herdenken van het globale werkgelegenheidsbeleid vormt een andere.

Een vraag die onmogelijk beantwoordt kan worden, is de vraag naar het effect op langere termijn van de ondernomen acties. De investeringen in economische basisinfrastructuur, de uitbreiding van het wetenschappelijk en technologisch potentieel, de hogere participatie aan het opleidingsaanbod kunnen bij een heropleving van de conjunctuur hun eventuele effecten aantonen. De EFRO-acties zijn vooral op een duurzame versterking van het economisch weefsel gericht. Vermits deze acties pas laat in de planperiode op gang gekomen zijn, dienen zij hun volle effect nog te bewijzen.

Bij de bespreking van het conceptueel kader voor het regionaal beleid, waarbij we een onderscheid maakten tussen de economische en de sociale reconversie (zie figuur 2.1), hebben we echter een kanttekening gemaakt bij de finale doelstelling. Zonder de waarde hiervan in twijfel te trekken wensen we te wijzen op het reductionistische om alle acties te toetsen op een bijdrage tot het werkloosheidsprobleem. Een aantal beleidsacties hebben bijgedragen tot de realisatie van andere doelstellingen. Dit zijn bedoelde en onbedoelde neveneffecten.

Om de effectiviteit van deze acties te toetsen ontbreken door de overheid klaar geformuleerde en gekwantificeerde doelstellingen, met uitzondering van het onderwijsbeleid. Dat vormde in zijn algemeenheid echter geen voorwerp van evaluatie.

Als belangrijke realisaties wensen we aan te stippen :

- de hogere participatie aan het beroepsopleidingsaanbod;
- het creëren van een ondernemersgeest wat zich geuit heeft in de grote stijging van het aantal KMO's en van de zelfstandige tewerkstelling;

³ Deze vaststelling dient omzichtig gelezen te worden. Het overschot wordt gemeten aan de hand van de UVW's. Zoals hoofdstuk 4 aantoonde zijn diverse definiëringen van werkloosheid van cruciaal belang om fenomenen correct te duiden.

- de veranderingen binnen de institutionele organisaties en in de onderlinge relaties tussen de besturen.

5.3 Het Europese perspectief

Vanuit het perspectief van de EG dient de effectiviteit op een andere manier beoordeeld te worden. Zoals in de inleiding gesteld hecht de Europese Commissie groot belang aan concepten als partnerschap, geïntegreerde ontwikkeling en endogene groei. Begrippen als 'partnerschap' en 'geïntegreerde ontwikkeling' zijn moeilijk toetsbaar omwille van de diverse definities. Het hoofdstuk over de bestuurlijke organisatie bespreekt de realisatie van deze concepten. Voor de realisatie van een endogene ontwikkeling geeft de uitzonderlijke prestatie van de KMO's een belangrijke indicator. Het historische gegeven dat Limburg afhankelijk blijft van een aantal grote, buitenlandse ondernemingen blijft echter geldig. In het sociale domein is massaal geïnvesteerd in het eigen 'human capital'. Het ontbreken van een ruimtelijk referentiekader leidt per definitie tot een belangrijke onderbenutting van een streekeigen potentie.

De algemene doelstelling van de EG is om de economische en sociale verschillen tussen de regio's van de Gemeenschap weg te werken. Op de ranglijst van Europese regio's is Limburg opgeklimmen van de 118de plaats in 1986 (op een totaal van 160 regio's) naar de 69ste plaats in 1992 (op een totaal van 186 regio's). Limburg is in de beschouwde periode tot boven het Communautair gemiddelde inzake werkloosheidsgraad en inkomen geëvolueerd. Voor de economische en sociale convergentie in de Gemeenschap vormt Limburg niet langer een probleemgebied.

5.4 De ex-mijnwerkers

Natuurlijk vormde ook de groep van de gewezen mijnwerkers een belangrijke doelgroep van het beleid. 13% van deze groep is nog uitkeringsgerechtigd volledig werkloos. Andere studies (cfr. Denolf-Martens) hebben deze problematiek uitvoeriger onderzocht. In elk geval heeft EGKS een grote aandacht besteed aan actieve begeleidingsmaatregelen. Verder opvolgingsonderzoek naar de loopbanen van de mijnwerkers zou de kwaliteit en de duurzaamheid van hun huidige loopbaan dienen aan te tonen. Enkel op die manier kunnen we de effectiviteit beoordelen, en kunnen we een correcte kosten/batenanalyse uitvoeren. In elk geval is duidelijk dat de Turkse groep van ex-mijnwerkers er slechter aan toe is dan de andere nationaliteiten, en als specifieke probleemgroep aanwezig blijft in de mijnregio.

6. Aanbevelingen

6.1 Een ruimtelijk kader

In het bepalen van het beleidskader en de randvoorwaarden voor de reconversie schoot de Vlaamse Regering ten aanzien van de PWL en in het bijzonder ten aanzien van KS te kort op het vlak van de ruimtelijke ordening. Hier werd ad hoc gestuurd via een dossiermatige behandeling. KS kreeg op dit vlak onverantwoord veel 'ruimte' tot het (niet) maken van eigen beleidskeuzes. Maar ook de gereaaliseerde infrastructuurwerken zijn niet ingepast in een ruimtelijk perspectief op de ontwikkeling. Het ontbreken van deze ruimtelijke visie houdt verband met de houding van een aantal beleidsmensen uit besturen en belangengroepen, die ruimtelijke ordening al te vaak beschouwen als een mogelijke rem op economische groei.

Op korte termijn moeten positieve inspanningen zoals de Groene Hoofdstructuur, de studies voor het structuurplan Vlaanderen, de studie 'Ruimte voor Limburg', de studie in het kader van Limburg 2010 en provinciale beleidsinitiatieven gebundeld worden tot een voor de Vlaamse en provinciale overheid bindend vastgelegd beleidskader op ruimtelijk en ecologisch vlak. Beide overheden dienen zich in een protocol tot een publiek toetsbaar beleidskader te engageren. Er is voldoende voorkennis en deskundigheid aanwezig om, zonder nieuwe studies, op korte termijn op dit vlak tot resultaat te komen. Dat moet er onder andere toe leiden dat ook in de Europese programma's randvoorwaarden op ruimtelijk en ecologisch vlak niet langer als een bijkomstige formaliteit worden beschouwd.

Een uitgewerkte ruimtelijke visie kan een welvaartscreërend effect scheppen. Studies wijzen b.v. op een groei-effect dat van het stadsgewest Hasselt-Genk zou kunnen uitgaan. Met stadsgewest bedoelen we hier dat Hasselt-Genk ruimtelijk een dynamische planeenheid zou kunnen vormen, zonder dat daarom van een structurele eenheid sprake hoeft te zijn. Het gevoerde sociaal-economisch beleid dient aan het planningskader getoetst te worden.

6.2 Aanbevelingen voor de economische ontwikkeling en voor de werkgelegenheid

a. Publieke infrastructuur

De huidige transport-infrastructuur waarover de provincie beschikt is van recente datum en is voldoende qua capaciteit, behoudens een aantal ontbrekende schakels⁴. De EFRO-benadering voor doelstelling 2-regio's gaat er echter te veel van uit dat alle basisinfrastructuur reeds aanwezig is, zodat de aandacht vooral gaat

⁴ Een recente Duitse studie rangschikt Belgisch en Nederlands Limburg als eerste wat het vestigingscriterium 'Distribution and Logistic' betreft.

naar infrastructuur van een hogere orde (bedrijventerreinen, opleiding). De investeringen in het bouwrijp maken van industrieterreinen dienen te worden voortgezet. Nochtans verdient een eventuele bijdrage aan de openbaar vervoerinfrastructuur verder onderzoek te worden.

Uit een enquête blijkt verder dat de vragen van de Limburgse ondernemingen vooral gericht zijn op een verbetering van communicatiesystemen, en op de mogelijkheden om de kosten voor afvalverwerking te verlagen.

b. O&O uitgaven verderzetten

De ondersteuning van de publieke bestedingen en van de eigen bestedingen van grote ondernemingen dient verder gezet te worden. De werkgelegenheid zal immers meer en meer kennisintensief worden. Het beleid dient zich te richten op technologietransfer, en op de eigen onderzoeksinfrastructuur.

c. Inkomenssteun

De besteedbare koopkracht in de regio zal ook in de toekomst nog verder ondersteund worden door de gemaakte regeling. Afgezien van het sociale motief zal dit indirect bijdragen tot het behoud of zelfs het ontstaan van jobs in de regio.

d. Sectoraal beleid en sectorale selectiviteit

De instrumenten van directe steun aan productieve investeringen zijn sterk op de factor kapitaal georiënteerd. Jobcreatie wordt onvoldoende gecontroleerd. Bij dergelijke horizontale maatregelen vermijdt de overheid de keuze voor een aantal sectoren, en wacht zij passief de investeringen af. Een meer actief acquisitiebeleid is wenselijk.

De dienstensector is op zichzelf reeds minder aanwezig in Limburg en ook minder toekomstgericht omdat hij zich op het lokaal verzorgende (consumptie) richt. De industriector is daarentegen, na de sluiting van de mijnen, wel toekomstgericht. De expansiepolitiek richt zich dan ook best op het aantrekken van eerder kennisintensieve diensten of op een verdere versterking van het industrieel weefsel.

Uit de analyse van clusters van activiteiten voor Limburg blijkt dat de provincie sterk gericht is op eindproducten en intermediaire diensten. Onder meer op het vlak van de machinebouw zou men de keten van activiteiten kunnen vervolledigen. Daarnaast zijn ontbrekende ketens o.m. exporteerbare activiteiten in de medische sector, de persoonlijke verzorging en ontspanningssector, de kantoorsector. Aansluitend op de troeven van het O&O-potentieel zou men een versterking kunnen voortaan van activiteiten in materialen en metalen. Op basis van de deelstudie over toerisme kan geen uitspraak worden gedaan over grootschalige projecten in deze sector, maar uit de analyse lijkt er wel een leemte te bestaan in de cluster 'ontspanning'.

Bepaalde segmenten van de quartaire sector kennen een uitbreiding van de behoeften. Het beleid kan in zijn programmatie op deze behoeften inspelen.

e. Selectiviteit voor KMO's

Het KMO-beleid is in de voorbije jaren succesrijk geweest. Er dient zich een nieuwe fase aan, waarbij deze bedrijven in hun schaalvergroting dienen ondersteund te worden. Ook de inschakeling in een export- en in een toeleveringsstrategie is noodzakelijk.

f. Bestemming van het risicodragend kapitaal

De diversificatie van de Limburgse economie is onvoldoende. De Limburgse economie is sterk afhankelijk van buitenlandse beslissingscentra. Een hoge graad van toelevering zou deze kwetsbaarheid versterken. Een strategie van sectorale diversificatie kan een bescherming bieden tegen de impact van externe beslissingen. Directe interventie kan deze kwetsbaarheid moeilijk opvangen. Veeleer ligt hier een taak voor publieke holdings (KS, GIMV, LIM), die de afhankelijkheid van Limburg kunnen verminderen.

g. Aanbod op de arbeidsmarkt

De inspanningen om het aanbod op de arbeidsmarkt te reduceren, indien dit al wenselijk zou zijn, zijn in Limburg al ruim benut. Hier lijken geen mogelijkheden meer te bestaan.

Wat de scholing betreft wijzen we op de noodzaak van een preventief beleid. Meisjes die een technische opleiding volgen dienen georiënteerd te worden op de sterke sectoren van de industrie. Bij migranten dient de groep van schoolverlaters specifieke aandacht te krijgen.

h. Vraag op de arbeidsmarkt

De kapitaalintensiteit wordt aangemoedigd door het expansiebeleid. Daarnaast ondersteunt een algemene politiek van relatief goedkoop geld (weinig fiscale druk op kapitaalinkomsten) de evolutie naar kapitaalintensieve activiteiten. De huidige structuur van fiscale en para-fiscale druk speelt bovendien in het nadeel van laag-productieve arbeidsplaatsen. De sleutel tot verandering ligt hiervoor bij de macro-economische en fiscale politiek.

Tussen nu en 1995 worden op basis van nationale voorspellingen ongeveer 3 000 bijkomende jobs verwacht in Limburg. Het aanbod op de arbeidsmarkt ligt veel hoger. De werkloosheid kan enkel opgelost worden via een herverdeling van beschikbare arbeid. Deze beleidskeuze dient bij voorkeur nationaal genomen te worden, maar in een tijd van verdergaande 'devolution' rijst de vraag of een regio, een sector of bedrijf deze oplossing niet zelf kan voorstellen in het kader van herstructureringen.

Ten slotte rest er de vraag of men niet meer de instrumenten van een actief arbeidsmarktbeleid had kunnen inzetten. Deze instrumenten werden overigens aangemoedigd in het nationaal beleid in het kader van doelstelling 3 en 4 (o.m. verlaging van de RSZ-bijdragen). Omtrent de toepassing in Limburg is geen informatie beschikbaar. We kunnen alvast stellen dat de kostprijs van dergelijke maatregelen zich tussen de 50 en de 100% bevindt van de inspanningen die men in Limburg geleverd heeft ⁵.

6.3 Aanbevelingen voor het opleidingsbeleid

a. Opleiding inbedden in een ruimere strategie

In dit rapport is vastgesteld dat de opleidingen van een aantal projecten voor zwakke groepen ook 'zwak' functioneren als middel om aan de slag te raken. Vraag is op welke manier de doorstroming van deze groepen kan worden bevorderd. Voor de schakelopleidingen zou de doorstroming moeten verbeteren, nu deze - met behoud van de lage toegangseisen - in de gewone beroepsopleiding (secundaire sector) zijn geïntegreerd.

Door het wegvallen van een aantal externe aanbodgerichte initiatieven die in de periode 1990-1991 door de SIM werden gefinancierd, rijst de dwingende vraag naar meer effectieve alternatieven voor de beoogde groepen van vrouwen en migranten. Daarom is het wenselijk om het opleidingsbeleid en de doelgroepgerichte inspanningen in het bijzonder meer te richten op de behoeften bij de vraagzijde en de adressanten via wie de opleidingsacties maar effect kunnen sorteren: het bedrijf, de VDAB, ... Om de kansen op een reële arbeidsplaats te vergroten kan gedacht worden aan een systematische koppeling van een opleiding aan stages, werkervaring, bemiddeling en andere plaatsingsbevorderende instrumenten (actieve begeleiding, opleiding in een onderneming, e.a.). De VDAB heeft een belangrijk deel van die instrumenten onder haar bevoegdheid, maar gebruikt ze niet altijd voor zwakke doelgroepen. Voor de Vlaamse overheid is het van belang dat andere arbeidsvraagstimuli, die nu nog onder centrale of sectoriële bevoegdheid vallen, bij haar komen te liggen, om aldus een betere afstemming tussen vraag en aanbod te bewerkten.

b. Contractmanagement vanuit de VDAB

De VDAB ontwikkelt en institutionaliseert een aanbod dat beantwoordt aan een voldoende grote, permanente nood. Het ontwikkelen van een flexibel aanbod op

⁵ De kostprijs van de actieve arbeidsmarktmaatregelen ingezet in het kader van doelstelling 3 en 4 bedraagt 500 000 tot 1 mio. BEF per gecreëerde arbeidsplaats. Het is een inzet van middelen voor risicogroepen. In Limburg werd, zonder de inkomenssteun, ongeveer 40 mld. besteed in de regio met een bruto-werkgelegenheidsgroei van 37 000 jobs. Hier is de kost per arbeidsplaats ongeveer 1 mio. BEF.

maat dat inspeelt op meer gespecialiseerde noden (volledig) binnen de eigen organisatie en met eigen personeel ligt vaak niet in haar mogelijkheden, vandaar de meerwaarde van samenwerking met vzw's. Voor specifieke opdrachten zouden uitbesteding van activiteiten aan particuliere organisaties en samenwerkingsformules steeds moeten worden overwogen.

Het ESF en de SIM kunnen hun subsidiëring afhankelijk stellen van specifieke voorwaarden die de coördinatie tussen de diverse actoren bevorderen.

c. Doelgroepgerichte derden

Bij de doelgroepgerichte derden-organisaties is er geen gestructureerd overleg in verband met onderlinge planning, zoeken naar financiering, formaliseren van samenwerking met de VDAB. Voor de doelgroepgerichte projecten van derden is een managementcel wenselijk, die een aantal overkoepelende en ondersteunende taken kan verzorgen (planning en prospectie, subsidiewerving, plaatsingsbevordering, deelnemersregistratie,...). Het ESF en de SIM kunnen deze voorwaarde inbouwen in hun subsidiëring, zodat het sterk versnipperde veld van derden zich zou herstructureren tot enkele grotere, gebundelde gehelen. Om het onderlinge optreden van doelgroepgerichte derden te bevorderen, verdient het aanbeveling om ze structureel te vertegenwoordigen in het ESF-comité met eenzelfde bevoegdheid als de andere partners.

De BLM bereikt een andere doelgroep dan de VDAB, heeft een eigen concept en methode en werkt aan de professionele uitbouw van de organisatie. In het erkenningsdossier van de BLM zijn al deze elementen van belang. We pleiten ervoor dat de BLM zou erkend en gefinancierd worden door de VDAB als initiatief voor risicogroepen. Aandachtspunten voor samenwerking tussen VDAB en BLM zijn de prospectie en uitwisseling van vacatures, de bemiddeling en de nazorg.

d. Coördinatie van de additionale financieringskanalen

Een belangrijk probleem in verband met de realisatie van het ESF-programma is het gebrek aan co-financiering. Toch zijn er verschillende versnipperde financieringskanalen, die mits gebundelde inzet, de opname van ESF-steun zouden kunnen bevorderen. Daarom is het nodig dat niet-reguliere middelen, waaronder in de eerste plaats sectoriële fondsen, mee worden ingezet ter co-financiering. Op die manier kunnen meer initiatieven worden gestimuleerd die een aanbod formuleren vanuit de behoeften aan de vraagzijde. De VDAB op het centrale niveau heeft een belangrijke sleutel in handen om dit te helpen realiseren, aangezien daar met een 15-tal sectoren globale samenwerkingsakkoorden zijn afgesloten. Naast de sectoriële fondsen kan ook worden gedacht aan de gemeentelijke kansarmoedefondsen en het nationaal tewerkstellingsfonds.

De besteding van ESF-middelen in het kader van doelstelling 2 enerzijds en doelstellingen 3 en 4 anderzijds leiden elk een eigen leven, hoewel het in beide gevallen gaat om middelen van hetzelfde fonds. Het is wenselijk voor steunregio's

zoals Limburg om de dossiers die vanuit verschillende doelstellingen bestemd zijn voor de betreffende regio door één comité te laten behandelen. Een belangrijke voorwaarde voor dat comité is dat het voldoende representatief is samengesteld met de provinciale geledingen van de betrokken opleidingsorganisaties.

e. Coördinatie van het opleidingsaanbod vanuit een globaal beleidskader

Het verloop van het voorbije beleid in Limburg leert dat er instrumenten én structuren ontbreken voor een overkoepelend beleid op de schaal van de regio: de continue arbeidsmarktanalyse, de prospectie van behoeften op het niveau van sectoren en bedrijven, de uitwisseling en samenwerking met volwassenenonderwijs en middenstandsopleiding, het gemeenschappelijk gebruik van infrastructuur, de uitwisseling van personeel, de sturing van de inzet van middelen afkomstig van diverse financieringsbronnen.

Het STC, in zijn huidige vorm en met zijn huidige functie, kan moeilijk de rol van coördinerend orgaan vervullen. De belangrijkste problemen zijn van structurele aard en betreffen de eenzijdige band met de VDAB (dubbele functie als rechter en partij), de eenzijdige samenstelling (beperkt tot de sociale partners), de zwakke band met de werkgeverszijde (de afwezigheid van de sectoren), de beperkte bevoegdheid (advies), de beperkte aanpak van adviesopdrachten (dossier per dossier, niet vanuit een beleidskader) en de beperkte rol van het overlegplatform onderwijs-arbeid LOOA (inventarisatie en specifieke acties).

De SIM heeft een voorstel uitgewerkt waarin wordt afgestapt van een te sterke projectmatige aanpak en de voorbereiding en uitwerking van concrete projecten wordt gestuurd vanuit een continue probleemanalyse, met een groot gewicht voor prospectie via sectoren. We pleiten ervoor om een oplossing te blijven zoeken in deze richting. De SIM voorziet in haar voorstel samenwerking met de VDAB Limburg, met professionele ondersteuning vanuit *beide* organisaties. Verder bevat het voorstel de oprichting van een stuurgroep 'opleiding' waarin de betrokken opleidingscircuits zijn vertegenwoordigd.

In feite is de voorgestane stuurgroep en het projectteam VDAB-SIM een verregaande invulling van één van de functies van de permanente werkgroep onderwijs-arbeid van de STC's (in Limburg LOOA). Het is dan ook duidelijk dat het LOOA niet naast deze stuurgroep kan blijven functioneren. Daarnaast blijft het nodig dat VDAB, OSP en CMO op het centrale, Vlaamse niveau tot taakafspraken en meer integratie zouden komen.

Voor de belangrijke sectoren met een provinciale vertegenwoordiging is het wenselijk om de gezamenlijke planning en bijsturing van het aanbod met de betrokken opleidingsorganisaties en de sociale partners uit de betrokken sector te organiseren *per sector*. Door zelf mee middelen in te brengen krijgt de sector een instrument in handen om mee sturend op te treden tussen (concurrerende) opleidingsorganisaties.

Blijft de vraag naar de wenselijke evolutie van de STC's. Als het decentralisatieproces in de VDAB zich doorzet, is voor het STC zelf een rol weggelegd als

gedecentraliseerd bestuursorgaan van de subregionale VDAB. Over deze mogelijke functie van de STC's blijven de besluiten van de Vlaamse werkgelegenheidsconferentie (maart 1993) evenwel onduidelijk. Ook de rol en positie van de administratie Werkgelegenheid op Vlaams en subregionaal niveau blijft onduidelijk.

De vraag dient wel gesteld of niet een grotere legitimering nodig is door de provinciale en/of gemeentelijke overheden bij het STC te betrekken. Indien het STC enkel blijft functioneren als een gedecentraliseerd beheersorgaan van de VDAB rijst natuurlijk het probleem van de relatie tussen de overheid en de paritair beheerde VDAB.

f. De verdeling van de Europese middelen

Bij de toewijzing van middelen dient het deel van de ESF-middelen dat bestemd is om het *bestaande* aanbod bij te financieren verkleind te worden.

De overheidsmiddelen van de VDAB zijn gedeeltelijk gesubstitueerd door Europese middelen. De VDAB en haar voorgdij-overheid hebben dus eigen middelen uitgespaard, en realiseren nu zelfs overschotten. Men mag van de VDAB eisen dat een planning wordt gemaakt om de overheidsuitgaven voor Limburg binnen redelijke termijn tot op het niveau van de rest van Vlaanderen te brengen.

Uit de evaluatie is gebleken dat doelstelling 2 om verschillende redenen gedeeltelijk de plaats heeft ingenomen van doelstellingen 3 en 4. De wijzigingen aan de structuurfondsen kunnen deze probleem verhelpen. Als Limburg opnieuw erkend zou worden als doelstelling 2-gebied, is in elk geval een grotere selectiviteit naar deelsectoren en activiteiten aan te bevelen.

6.4 Aanbevelingen voor de bestuurlijke organisatie

a. Vlaamse kerntaken en Limburgs maatwerk

Decentralisatie, differentiatie en deregulering zijn sleutelwoorden voor een goed begrepen relatie tussen het Vlaamse niveau en actoren in Limburg. Er wordt niet gepleit voor minder sturing vanuit de centrale overheid, wel voor een andere vorm van sturing. De centrale Vlaamse overheid dient meer werk te maken van haar eigen kerntaken. Zij moet het kader bieden voor de reconversieprocessen. Daarbinnen moet voldoende beleidsruimte worden geboden aan plaatselijke actoren om tot maatwerk voor de streek te komen, zo dicht mogelijk aansluitend bij de behoeften en bij de probleemdruk. De centrale Vlaamse overheid moet voor dat proces de randvoorwaarden, het budget en kwaliteitsvoorwaarden vastleggen en de effectiviteit van de acties controleren. Deze principes gelden op het vlak van het arbeidsmarkt- en opleidingsbeleid, voor de huisvesting, op het vlak van het onderwijs, op het domein van de welzijnszorg en ten aanzien van de publiek-private samenwerking op het economische vlak.

Zo moet de VDAB-Limburg een ruimere autonomie krijgen, om flexibeler te kunnen inspelen op de veranderende omgeving. De jongste tijd zijn er enkele aan-

zetten gegeven naar een beginnende decentralisatie binnen de VDAB (nationaal begeleidingsplan, de enveloppe tewerkstellingspremies), en is er ook de principiële beslissing van de tewerkstellingsconferentie.

Op het niveau van de streek kunnen de GOM, de SIM en eventueel nog te creëren overleggroepen de onderhandelingsfora worden waarin een aantal Vlaamse plankaders worden ingevuld. Het Vlaamse niveau komt alleen tussen wanneer randvoorwaarden en kwaliteitsnormen niet worden gerespecteerd of wanneer actoren binnen de provincie niet tot een onderhandelingsresultaat komen.

b. Een betere sturing op provinciale schaal

De analyse van de bestuurlijke organisatie toonde de lacune in het bestuurlijk apparaat om het beleid op de schaal van de provincie te sturen. De problematiek van de SIM werd onder meer in dit kader geschetst, met name voor de welzijnszorg en voor de beroepsopleiding. Men dient de ontstane discussie over de sturing op provinciale schaal van de partijpolitieke sfeer te ontdoen om tot een sereen debat over de coördinatie te komen.

De aanbevelingen terzake zijn hierboven in detail uitgewerkt voor het opleidingsbeleid.

In dit debat dient ook de positie van de provinciale en van de lokale overheden duidelijk aangegeven te worden.

c. Een herbevestiging van het Toekomstcontract

Als resultaat van een evaluatiediscussie kan gestreefd worden naar een herbevestiging van het Toekomstcontract, met een verscherpte omschrijving van de gecomuleerde doelstellingen en vooral met een planning van de taken voor de onderscheiden besturen. Dit moet ook tot doel hebben om de verscherpte en nefaste partijpolitieke greep tot hanteerbare vormen te reduceren. De herbevestiging van het Toekomstcontract dient voorgelegd te worden aan de rechtstreeks verkozen organen. De opvolging van de afspraken binnen het Toekomstcontract vormt een zaak van de verkozen organen, niet van kabinetten noch van politieke partijen.

Het Interministerieel Overleg (IMO) lijkt ons het geschikte forum om deze doelstellingen af te bakenen en om taakafspraken te maken. De valorisatie van het IMO zal ook de legitimiteit van de PWL verhogen.

Het herformuleren van de doelstellingen kan aanknopen bij wat hierboven gesteld werd. Een regionaal beleid dat niet geïntegreerd is met nationale maatregelen bevat onvoldoende beleidsinstrumenten om het werkloosheidssurplus adequaat terug te dringen. Men dient te komen tot een herformulering van de doelstellingen die het specifieke regionaal beleid kan bereiken.

d. Communicatie en afstemming verbeteren

Om de legitimiteit van de PWL opnieuw op te bouwen dient onder meer ook de werking verbeterd te worden op het vlak van de technische aspecten inzake vergaderfrequentie, voorbereiding, informatieverspreiding en concreet verloop. Deze moeten geobjectiveerd worden en niet gehanteerd worden als onderdeel van mogelijke strijdpunten. Meer regelde, op informatiespreiding gerichte studiebijeenkomsten, los van concrete dossierdruk, kunnen een 'cultuur' van samenwerking en afspraken bevorderen, en het delen van doelstellingen verbeteren. Hierbij kunnen neutrale deskundigen uit diverse domeinen betrokken worden (bedrijfsleiders, academici).

In het geheel van de structuren is een spreiding van voorzitterschappen en een betrokkenheid van meer neutrale figuren wenselijk, gelet ook op de toenemende omvang en complexiteit van de materies.

We vinden dat tussen de stafmedewerkers van de GOM en SIM, op termijn wellicht ook op het beheersniveau (gezien de ongeveer identieke samenstelling), gestreefd dient te worden naar bundeling van werking en meer integratie gericht op de opbouw van een versterkte en meer volledige Limburgse planningseenheid. De Vlaamse Regering kan dit proces bevorderen.

e. Opportuniteitsdiscussies

Het vooraf vastleggen van omvangrijke pakketten aan Europese middelen vermindert de druk tot een gecoördineerd beleid in de streek zelf. Dit houdt enerzijds verband met de druk om deze middelen te besteden, anderzijds met de gebrekkige opportuniteitscontrole van het partnerschap op de besteding van de middelen.

Het doel moet vanzelfsprekend zijn om de middelen te verdelen op basis van kwaliteit en van het nagestreefde effect. Dit gebeurt het best op de lokale comités. Voor het ESF dienen alle promotoren vertegenwoordigd te zijn op het comité. Een opportuniteitsdiscussie kan echter pas vorm krijgen wanneer de coördinatie van het aanbod gebeurt vanuit een globaal beleidskader, zoals hierboven geschetst. De nefaste invloed van het feit dat ontvangende partijen mee beslissen over de verdeling van budgetten dient door een onafhankelijke, centrale sturing vermeden te worden.

De besteding van de middelen dient in dit licht ook publiek beter controlebaar te zijn en meer ter openbare discussie aan rechtstreeks verkozenen voorgelegd te worden.

f. Het versterken van het publieke debat

Zowel op het niveau van de Vlaamse Raad als van de provincieraad moet het publieke debat over de Limburgse ontwikkeling versterkt worden, gekoppeld aan de controle van de beleidskaders, randvoorwaarden en budgetten en van de inhoudelijke en territoriale aanwending. Het kan overwogen worden om een

permanente gemengde commissie op te richten, deels met leden van de provinciale fracties, deels met Vlaamse parlementsleden als een politiek opvolgingscomité. Op deze manier zouden de programma's een duidelijker legitimeringsmoment kennen.

g. KS

Zonder van KS een interne analyse te hebben gemaakt, kunnen we stellen dat de keuzes van KS ten aanzien van projecten met belangrijke sociale, economische en ecologische gevolgen, maar ook de keuzes die KS uitstelt (Feniks, Hermes, gekoppeld aan de sanering van de mijnterreinen), interfereren met de programma's en projecten die binnen de PWL worden besproken. Ze hebben rechtstreekse gevolgen op de effectiviteit van grote hoeveelheden gemeenschapsgeld die door andere besturen in Limburg worden geïnvesteerd. Daarom is het niet verantwoord dat KS beslissingen kan nemen zonder afstemming met de keuzes die in de programma's van de PWL worden vastgelegd en zonder vorm van publiek debat in de Vlaamse Raad of in de provincie.

De Vlaamse Regering dient dan ook de brugfunctie te vervullen tussen KS en de PWL. Dit impliceert een sterkere controle op de activiteiten van KS.

BIJLAGE 1

Lijst van deelrapporten

- BOGAERT G. o.l.v. PACOLET J., *De tewerkstelling in de quartaire sector in Limburg. Sectorale arbeidsmarktstudie i.v.m. de gezondheids- en bejaardenzorg in Limburg.*
- BOLLAERT L., MEESE H., *Evaluatie van het GAPL 1987-1991: sectorieel beleid 'Toerisme', VUB-Vrije tijds-, toekomst- en beleidsplanning.*
- DE RYNCK F., DE RYNCK S., *Bestuurlijke organisatie van het Limburgs ontwikkelingsbeleid, Leuven, HIVA, 1993.*
- GOS E., HOLDERBEKE F. o.l.v. PACOLET J., *De arbeidsmarkt in Limburg.*
- HOOBEGS F. en HOUBEN G., *Het ondersteuningsbeleid voor KMO's, EHL-Economische Hogeschool Limburg.*
- STRUUVEN L., WOUTERS M. o.l.v. COSSEY H., *Opleidingsbeleid en reconversie in Limburg. Evaluatie in het kader van het Geïntegreerd Actieprogramma (1987-1991) en het Communautair Bestek Doelstelling 2 (1989-1991).*
- SWITTEN M. (LIOO) o.l.v. DENYS J. (HIVA), VRIJENS M. (PWL) en WILLEMS P. (LIOO), *De onderwijssituatie van migranten in het secundair onderwijs in Limburg, schooljaar 1990-1991.*
- SWITTEN M. (LIOO) o.l.v. DENYS J. (HIVA), VRIJENS M. (PWL) en WILLEMS P. (LIOO), *De arbeidsmarktsituatie van uitvallers uit het secundair onderwijs in het mijngebied, schooljaar 1990-1991.*
- SWITTEN M. (LIOO) o.l.v. DENYS J. (HIVA), VRIJENS M. (PWL) en WILLEMS P. (LIOO), *De arbeidsmarktsituatie van schoolverlaters uit het secundair onderwijs in het mijngebied, schooljaar 1990-1991.*

SWITTEN M., *Uitbouw van een instrumentarium voor de overgang school-werk (syntheserapport)*, LIOO (Limburgs Instituut voor onderwijs, onderzoek en oriëntatie), 1993.

VAN MEENSEL R., BOGAERT G., *Opleiding of werkgelegenheid ? Evaluatie van zeven projecten voor kansarmen in Limburg*, Leuven 1992.

VLEUGELS I. o.l.v. PACOLET J., *Reconversie-inspanningen in Limburg : inventaris, analyse en evaluatie*.

VLEUGELS I., BOGAERT G., MERCKEN R., VAN DEN CRUYCE A., PACOLET J. o.l.v. PACOLET J., *De herstructurering van het Limburgs economisch weefsel : evaluatie van de economische reconversie*.

X, *Wetenschappelijk en technisch potentieel van Limburg*, IMEC, april 1993.

BILAGE 2

Tabel 1
De werkloosheid in Limburg en Vlaanderen, 1983-1991

A) Europese definitie (NWW's)

Regio	Jaar	Geslacht		Werkloosheidsduur		Leeftijd	
Limburg	1983	18 031	35 597	16 280	37 348	18 393	35 235
	1987	11 083	33 042	14 115	30 010	11 503	32 622
	1991	9 271	21 248	14 378	16 141	6 318	24 201
	1983-1987	- 38,5%	- 7,2%	- 13,3%	- 19,6%	- 37,5%	- 7,4%
Vlaanderen	1983	133 566	168 102	120 546	181 122	98 331	203 337
	1987	81 194	149 851	86 619	144 426	60 277	170 768
	1991	61 023	104 979	82 037	83 965	32 470	133 532
	1983-1987	- 39,2%	- 10,9%	- 28,1%	- 20,3%	- 38,7%	- 16,0%
1987-1991		- 24,8%	- 29,9%	- 5,3%	- 41,9%	- 46,1%	- 21,8%

Regio	Jaar	Nationaliteit		Studieniveau		Totaal	
Limburg	1983	48 211	5 417	24 810	14 835	13 983	53 628
	1987	38 904	5 221	17 316	12 883	13 926	44 125
	1991	25 955	4 564	11 704	8 481	10 334	30 519
	1983-1987	- 19,3%	- 3,6%	- 30,2%	- 13,2%	- 0,4%	- 17,7%
Vlaanderen	1983	286 700	14 968	155 869	69 060	76 739	301 668
	1987	216 564	14 481	97 287	57 908	75 850	231 045
	1991	152 148	13 854	68 326	39 197	58 479	166 002
	1983-1987	- 24,5%	- 3,3%	- 37,6%	- 16,1%	- 1,2%	- 23,4%
1987-1991		- 29,7%	- 4,3%	- 29,8%	- 32,3%	- 22,9%	- 28,2%
jaar		Belgen	Migranten	LO	LSO	Rest	
		Nationaliteit		Studieniveau		Totaal	

Bron : Eigen berekeningen op basis van RVA

B) Enge definitie (Europese definitie + Oudere UVW's + Werklozen in Beroepsopleiding)

Tabel 1 Vervolg

Regio	jaar	Geslacht		Werkloosheidsduur		Leeftijd	
Limburg	1983	18 442	35 766	16 489	37 719	18 708	35 500
	1987	14 694	35 168	14 689	35 173	11 972	37 890
	1991	13 989	24 315	15 652	22 652	6 923	31 381
	1983-1987	- 20,3%	- 1,7%	- 10,9%	- 6,7%	- 36,0%	+ 6,7%
Vlaanderen	1983	135 957	169 075	122 017	183 015	99 928	205 104
	1987	112 003	165 941	89 400	188 544	62 281	215 663
	1991	96 004	124 783	87 137	133 650	34 671	186 116
	1983-1987	- 17,6%	- 1,9%	- 26,7%	+ 3,0%	- 37,7%	+ 5,1%
	1987-1991	- 14,3%	- 24,8%	- 2,5%	- 29,1%	- 44,3%	- 13,7%

Regio	jaar	Nationaliteit		Studieniveau		Totaal	
Limburg	1983	48 757	5 451	24 944	15 036	14 228	54 208
	1987	44 102	5 760	21 354	13 668	14 840	49 862
	1991	32 914	5 390	16 654	9 780	11 870	38 304
	1983-1987	- 9,5%	+ 5,7%	- 14,4%	- 9,1%	+ 4,3%	- 8,0%
Vlaanderen	1983	289 961	15 071	156 938	70 115	77 979	305 032
	1987	261 701	16 243	133 278	63 270	81 396	277 944
	1991	204 207	16 580	107 854	46 059	66 874	220 787
	1983-1987	- 9,7%	+ 7,8%	- 15,1%	- 9,8%	+ 4,4%	- 8,9%
	1987-1991	- 22,0%	+ 2,1%	- 19,1%	- 27,2%	- 17,8%	- 20,6%
	jaar	Belgen		LO		Rest	
		Migranten		LSO			
				Studieniveau			

Bron : Eigen berekeningen op basis van RVA

Tabel 1 Vervolg

C) Ruime definitie (Enge definitie + Deeltijds werklozen + Opslorpingsprogramma's + Vrijgestelden om sociale en familiale redenen of studies)

Regio	Jaar	Geslacht		Werkloosheidsduur		Leeftijd	
Limburg	1983	21 316	41 379	19 498	43 197	22 180	40 515
	1987	20 759	52 801	21 023	52 537	18 900	54 660
	1991	20 317	57 096	23 504	53 909	14 056	63 357
	1983-1987	- 2,6%	+ 27,6%	+ 7,8%	+ 21,6%	- 14,8%	+ 34,9%
Vlaanderen	1983	156 796	205 680	144 202	218 274	123 718	238 758
	1987	150 010	274 630	126 947	297 693	109 269	315 371
	1991	135 577	296 814	130 459	301 932	77 570	354 821
	1983-1987	- 4,3%	+ 33,5%	- 12,0%	+ 36,4%	- 11,7%	+ 32,1%
	1987-1991	- 9,6%	+ 8,1%	+ 2,8%	+ 1,4%	- 29,0%	+ 12,5%

Regio	Jaar	Nationaliteit		LO		Studieniveau	
Limburg	1983	57 006	5 689	27 092	17 011	18 592	62 695
	1987	66 900	6 660	26 942	19 090	27 528	73 560
	1991	69 859	7 554	25 333	19 492	32 588	77 413
	1983-1987	+ 17,4%	+ 17,1%	- 0,6%	+ 12,2%	+ 48,1%	+ 17,3%
Vlaanderen	1983	346 600	15 876	174 296	82 583	105 597	362 476
	1987	405 644	18 996	169 601	94 441	160 598	424 640
	1991	410 258	22 133	159 529	93 336	179 526	432 391
	1983-1987	+ 17,0%	+ 19,7%	- 2,7%	+ 14,4%	+ 52,1%	+ 17,1%
	1987-1991	+ 1,1%	+ 16,5%	- 5,9%	- 1,2%	+ 11,8%	+ 1,8%
						Rest	Totaal

Bron : Eigen berekeningen op basis van RVA

93 / 648